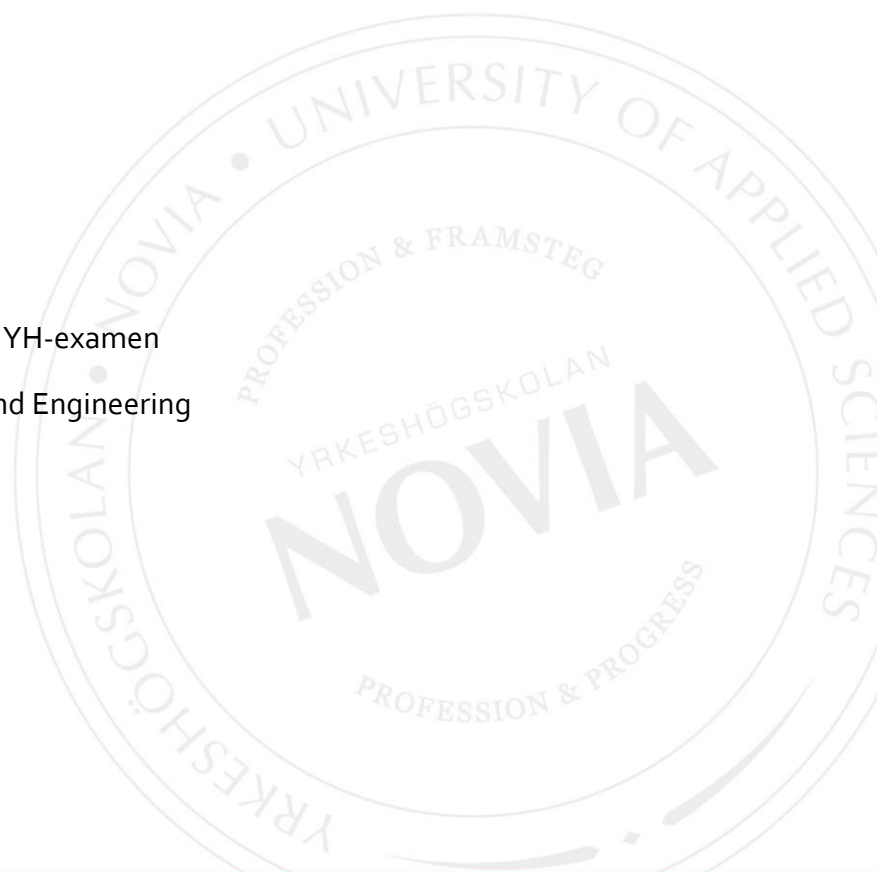


# Utvecklingsförslag för kommunaltekniska avdelningen

Kim Blomqvist

Examensarbete för högre YH-examen  
Industrial Management and Engineering  
Vasa, 2021



## EXAMENSARBETE

Författare: Kim Blomqvist

Utbildning och ort: Industrial Management and Engineering, Vasa

Handledare: Roger Nylund

Titel: Utvecklingsförslag för kommunaltekniska avdelningen

---

Datum 2.6.2021

Sidantal 77

Bilagor 4

---

### Abstrakt

Examensarbetet har gjorts med syftet att utvärdera verksamheten och hitta möjligheter för en fokusering på kärnverksamheten inom den kommunaltekniska avdelningen inom Nykarleby stad. Fokuseringens huvuduppgift är att förbättra förutsättningarna för en hållbar utveckling av volymerna inom kärnverksamheten med beaktande av dagens resurser, eftersom volymerna framöver ökar medan resurserna inte förväntas öka i samma utsträckning.

Arbetet behandlar teori som kan ligga till grund för eventuella förändringar inom avdelningen. Kommunaltekniska avdelningens situation idag analyseras i den empiriska delen med hjälp av siffror och nyckeltal men även med hjälp av ett par kvalitativa intervjuer.

Med analysen som grund utmynnar resultatet i några förslag till strukturella förändringar för en smalare och effektivare verksamhet samt några mindre förbättringsförslag. Resultaten tyder på att delar av verksamheten kunde bolagiseras eller utlokaliseras och dessa åtgärder kan tas med i den politiska diskussionen framöver för att möta en framtid som är hållbar för verksamheten ur ett resursperspektiv.

---

Språk: svenska

Nyckelord: strukturella förändringar, organisation, kommunalteknisk verksamhet

---

# OPINNÄYTETYÖ

Tekijä: Kim Blomqvist

Koulutus ja paikkakunta: Industrial management and Engineering, Vaasa

Ohjaaja: Roger Nylund

Nimike: Kehittämisesityksiä kunnallistekniikan osastolle

---

Päivämäärä 2.6.2021

Sivumäärä 77

Liitteet 4

---

## Tiivistelmä

Opinnäytetyön tavoitteena on ollut toiminnan arviointi ja mahdollisuuksien etsiminen ydinliiketoiminnan keskittymiseen Uudenkaarlepyyn kaupungin kunnallistekniikan osastolla. Keskittymisen päätehtävä on parantaa kaupungin kestävä kasvua ottaen huomioon nykyisiä varoja, koska määrien odotetaan kasvavan tulevaisuudessa, mutta resursseihin ei odoteta kasvua.

Työ käsittelee teoriaa, joka voisi toimia perustana osaston mahdollisissa muutoksissa. Kunnallistekniikan osaston nykyistä tilannetta analysoidaan empiirisessä osassa numerojen ja tunnuslukujen avulla sekä parin kvalitatiivisen haastattelun avulla.

Analyysin perusteella tulos antaa muutamia ehdotuksia rakenteellisiin muutoksiin saadakseen kapeamman ja tehokkaamman toiminnan, sekä muutamia pienempiä parannusehdotuksia. Tulokset osoittavat että osa toiminnasta voisi olla yhtiöittämisen tai ulkoistamisen kohteena ja nämä ehdotukset voidaan ottaa mukaan poliittiseen keskusteluun, jotta toiminta voisi kohdata kestävä tulevaisuuden.

---

Kieli: ruotsi

Avainsanat: rakenteellinen muutos, organisaatio, kunnallistekninen toiminta

---

## BACHELOR'S THESIS

Author: Kim Blomqvist

Degree Programme: Industrial management and Engineering, Vaasa

Supervisor: Roger Nylund

Title: Suggestions for developing the infrastructure department

---

Date 2.6.2021

Number of pages 77

Appendices 4

---

### Abstract

The thesis work has been done with the purpose of evaluating the operations and finding possibilities for focusing on the core operations inside the infrastructural department of the town of Nykarleby. The main task for the improved focus is to improve the conditions and terms for a sustainable development of the volumes inside the core operations considering today's resources, since the volumes are expected to grow in the future although the resources are not expected to grow to the same extent.

The thesis work deals with theory that can be a base for potential changes inside the department. The infrastructural department's situation today is analyzed in the empirical part with the help of numbers and key performance indicators but also with the help of qualitative interviews.

Based on the analysis the result is presenting a few suggestions for structural changes which could lead to more narrow and effective operations and also some minor suggestions for improvement. The results indicate that parts off the operations could be privatized or outsourced and these actions could be brought into the political discussions in a step to meet a sustainable future regarding the resources for the operations.

---

Language: swedish

Key words: structural changes, organization, infrastructural operations

---

# Innehållsförteckning

1.	Inledning.....	1
1.1.	Bakgrund och problemspecificering.....	1
1.2.	Syfte .....	1
1.3.	Metodval .....	2
1.4.	Avgränsningar .....	2
2.	Teori .....	3
2.1.	Lean .....	3
2.1.1.	Resurseffektivitet och flödeseffektivitet.....	6
2.1.2.	Effektivitetsmatrisen.....	7
2.1.3.	Värderingar, principer och medel.....	10
2.2.	New public management.....	11
2.2.1.	Bakgrund och idé.....	11
2.2.2.	Resultat av new public management.....	13
2.2.3.	Case infrastrukturbolag och new public management .....	15
2.2.4.	Kritik mot new public management.....	16
2.3.	Struktur och strategi i organisationer.....	16
2.3.1.	Strategi.....	17
2.3.2.	Organisationsstruktur .....	21
2.3.3.	Omstrukturering.....	27
2.3.4.	Förändringar .....	29
2.3.5.	Strategiskt förändringsarbete .....	31
2.3.6.	Utlokalisering.....	34
3.	Metodik .....	36
3.1.	Informationsinsamling.....	36
3.2.	Metoder .....	36
3.2.1.	Kvantitativa metoder .....	36
3.2.2.	Kvalitativa metoder .....	37
3.2.3.	Kvalitativa intervjuer .....	37
3.3.	Egna tillvägagångssätt.....	38
4.	Empiri .....	39
4.1.	Verksamheten idag.....	39
4.1.1.	Trafikleders förvaltning.....	41
4.1.2.	Trafiksäkerhetsåtgärder .....	42
4.1.3.	Gator och byggnadsplanevägar.....	43
4.1.4.	Dagvattensystem .....	44
4.1.5.	Enskilda vägar.....	45

4.1.6.	Övriga vägar.....	46
4.1.7.	Väg- och gatubelysning.....	47
4.1.8.	Avfallshantering.....	47
4.1.9.	Hamnar.....	48
4.1.10.	Parker och allmänna områden.....	49
4.1.11.	Torget.....	50
4.1.12.	Fritidsunderhåll.....	51
4.1.13.	Juthbacka.....	51
4.2.	Verksamhetens kostnadsutveckling.....	52
4.3.	Intervjuer.....	53
4.4.	Nyckeltal.....	55
4.4.1.	Hamnar.....	56
4.4.2.	Enskilda vägar.....	56
4.4.3.	Snöröjning på gator och byggnadsplanevägar.....	57
4.4.4.	Trädgården och gräsklippning.....	58
4.5.	Stadens kommunstrategi.....	59
5.	Analys av nyckeltal och alternativ.....	61
5.1.	Hamnar.....	61
5.2.	Enskilda vägar.....	63
5.3.	Snöröjning på detaljplaneområden i centrum.....	66
5.4.	Trädgården.....	67
6.	Resultat & diskussion.....	68
6.1.	Hamnar.....	68
6.2.	Enskilda vägar.....	69
6.3.	Snöröjning på detaljplaneområden i centrum.....	70
6.4.	Trädgården.....	71
6.5.	Sammanfattning.....	73

## Figurlista

Figur 1. Lean-huset.....	4
Figur 2. Resurseffektivitet och flödeseffektivitet .....	6
Figur 3. Effektivitetsmatrisen .....	8
Figur 4. Reengineering-modellen .....	24
Figur 5. Mintzbergs modell. ....	25
Figur 6. Olika egenskaper för förändringar.....	29
Figur 7. Strategiskt förändringsarbets faser enligt Kotter .....	32
Figur 8. Tichys förändringsmatris.....	33
Figur 9. Bild över trafikleders verksamhetsområden. ....	40
Figur 10. Bild över trädgårdens verksamhetsområden.....	40
Figur 11. Personalstrukturen på kommunaltekniska avdelningen.....	41
Figur 12. Kostnader åren 2016 – 2020 för trafikleders förvaltning.....	42
Figur 13. Trafiksäkerhetsåtgärdernas kostnader åren 2018 - 2020. ....	42
Figur 14. Gator och byggnadsplanevägars kostnader åren 2016 – 2020. ....	44
Figur 15. Kostnader för dagvattenunderhåll och -åtgärder åren 2017 – 2020.....	45
Figur 16. Enskilda vägars kostnader åren 2016 – 2020.....	46
Figur 17. Övriga vägars kostnader åren 2016 – 2020.....	46
Figur 18. Gatu- och vägbelysningens kostnader åren 2016 – 2020.....	47
Figur 19. Avfallshanteringens kostnader åren 2016 – 2020. ....	48
Figur 20. Hamnarnas kostnader åren 2016 – 2020. ....	49
Figur 21. Parker och allmänna områdens kostnader åren 2016 – 2020.....	50
Figur 22. Torgets kostnader åren 2016 – 2020. ....	50
Figur 23. Fritidsunderhållets kostnader åren 2016 – 2020.....	51
Figur 24. Juthbacka-områdets kostnader åren 2016 – 2020.....	52
Figur 25. Trafikleder & allmänna områdens kostnadsutveckling 2016 – 2020.....	53
Figur 26. Övergripande målsättningar för stadens tjänster 2025 .....	60
Figur 27. SWOT-analys för bolagisering av hamnarna.....	63
Figur 28. SWOT-analys för enskilda vägnas förändring.....	65
Figur 29. SWOT-analys av utlokalisering av snöröjning i centrum.....	67
Figur 30. SWOT-analys av utlokalisering av gräsklippningen. ....	68

## Bilageförteckning

Bilaga 1. Nyckeltal för hamnar.

Bilaga 2. Nyckeltal för enskilda vägar.

Bilaga 3. Nyckeltal för snöröjning i centrumområdet.

Bilaga 4. Nyckeltal för gräsklippning.

# 1. Inledning

Detta arbete görs som examensarbete för utbildningsprogrammet Industrial Management and Engineering (högre YH) vid Yrkehögskolan Novia. Som uppdragsgivare fungerar Nykarleby stads tekniska avdelning. Nämnda avdelning är också min arbetsgivare, var jag dagligen får ta del av de problem som i detta arbete behandlas.

## 1.1. Bakgrund och problemspecificering

Den offentliga sektorn är idag i ett utsatt läge med en åldrande befolkning, stigande kostnader och varierande skatteinkomster. Situationen är minst sagt utmanande och kommer framöver högst antagligen att kräva en del både radikala och bland befolkningen impopulära åtgärder för att vända trenden och få till stånd en mera ekonomiskt hållbar modell. För Nykarleby Stad har den ekonomiska delen varit en utmaning senaste åren med flertalet bokslut som visar ett minustecken på sista raden. Bland annat på grund av detta har stadens ledning efterlyst strukturella förändringar för att hitta inbesparingar och en mera hållbar verksamhetsmodell inför framtiden.

Tekniska avdelningen har redan en tid funderat på den kommunaltekniska avdelningens verksamhetsområde och dess bredd, som idag upplevs som väldigt bred. Detta leder till utmaningar då staden under senaste åren även växt och nu fortsätter växa med nya bostads- och industriområden, vilket ökar verksamhetsvolymerna och därmed även trycket på den kommunaltekniska avdelningen som från tidigare ser verkliga utmaningar i att hinna med alla sysslor som borde göras. Problemet är alltså den kommunaltekniska avdelningens verksamhetsområde: hur många delar och vilka delar ska den bestå av för att vi ska kunna arbeta effektivare och bättre hinna med alla sysslor i framtiden? Vilka delar borde i sådana fall räknas som vår kärnverksamhet?

## 1.2. Syfte

Syftet med detta arbete är att analysera den kommunaltekniska verksamheten för att få en klar bild av dess helhet och därefter kunna ge förslag på de strukturella förändringar som behövs för att kunna möta kommande krav på verksamheten. Fokus kommer även att ligga



på att reda ut vilka sysslor som kunde betraktas höra till vår kärnverksamhet och vilka sysslor som inte hör dit.

### **1.3. Metodval**

Arbetet granskar den kommunaltekniska verksamheten ur såväl en kvantitativ som kvalitativ synvinkel. Siffror och mätetal granskas och utvecklas och kompletteras av information baserad på kvalitativa intervjuer. Teoridelen utgörs av lean och new public management men även teorier kring organisationer och strukturer.

### **1.4. Avgränsningar**

Arbetet avgränsas till den kommunaltekniska avdelningens verksamhetsområden. Inom området finns ett flertal mindre åtgärder som kunde påverka verksamhetens effektivitet och kostnader i positiv riktning men som lämnas utanför fokus i detta arbete. Fokus ligger i stället på de mera strukturella åtgärderna som är av varierande omfattning. Sannolikheten för att de föreslagna åtgärderna vinner politisk uppbackning beaktas inte desto mera i arbetet, ej heller det eventuella förändringsmotstånd som vissa åtgärder kan skapa.

## 2. Teori

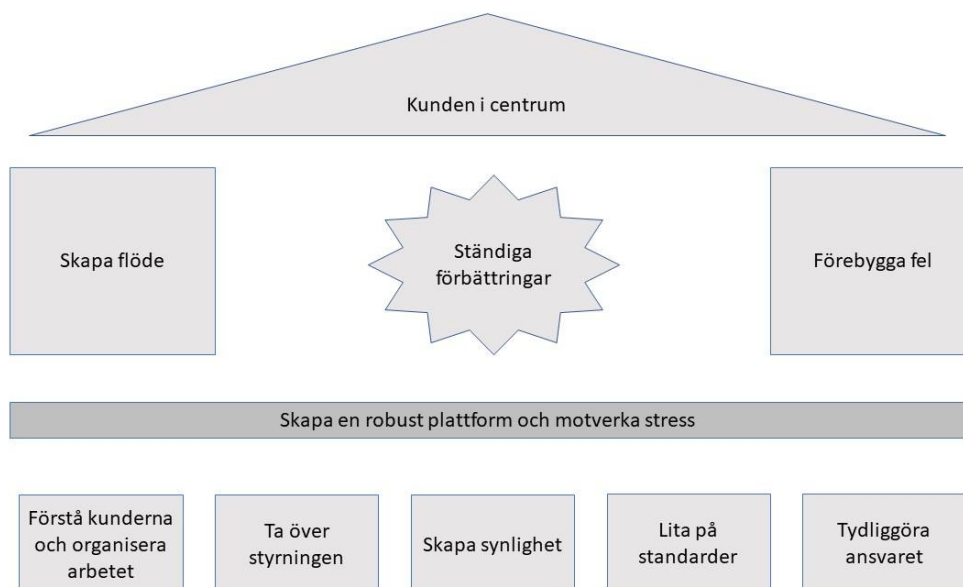
I detta kapitel behandlas teorier som ligger till grund för utvecklingsarbetet. Tyngdpunkten ligger på Lean, New Public Management, organisationsformer samt strategier och strukturer i allmänhet. Teorin ligger senare tillsammans med informationen från empiriska delen till grund för arbetets resultat.

### 2.1. Lean

Lean är det tanke- och arbetssätt som bland annat Toyota använt och utvecklat i över 70 år. I stora drag handlar Lean om att eliminera slöseri och satsa resurserna på sådant som maximerar värdet för kunder. I detta fall definieras slöseri som sådana åtgärder som inte skapar värde för kunden. Genom hållbara arbetssätt och ständiga förbättringar kan resursinsatsen minskas och därmed öka den totala produktiviteten för att skapa mera värde, utan en större resursanvändning. I dagens läge ökar kraven från omvärlden på kvalitet, produktivitet och kostnader hela tiden, inom såväl privata som offentliga sektorn. Ribban höjs konstant och förbättringar måste ske kontinuerligt. (Eriksen, Fischer & Mönsted, 2013, 7 - 8)

Lean som tankesätt utvecklades i det efterkrigstida Japan där resurserna var små och trycket på att vara effektiv var stort, samtidigt som större misslyckanden hade varit ödesdigra. Därför utvecklades ett produktionssystem som fokuserade mest på kundens behov genom hela processen. Detta innebar till sist också en bättre helhetsbild av företagets processer. (Modig & Åhlström, 2018, 76)

Implementeringen av Lean i en verksamhet kan liknas vid att bygga ett hus. Huset behöver ha en stadig grund att stå på innan man börjar bygga väggar och tak. Därtill är det viktigt att murbruket är med i bygget – annars rasar huset. Murbruket symboliserar i detta fall ledningen och dess fokus. (Eriksen, Fischer & Mönsted, 2013, 10)



Figur 1. Lean-huset. (Eriksen, Fischer & Mönsted, 2013, 12)

Principerna i Lean-tankesättet kan liknas vid byggstenarna till ett hus. Enligt huset ovan finns åtta principer på vägen till ett Lean-tänkande. Principerna kan kort förklaras enligt följande:

1. Att förstå kunderna och organisera arbetet – processen som skapar värdet för kunden behöver definieras och därefter kartläggs mönster och samband var man kan hitta slöseri och förbättringar som kan bespara verksamhetens resurser.
2. Att ta över styrningen – ledningen tar kommandot över styrningen av verksamheten genom tydlig målstyrning med tillhörande uppföljningar för att kontrollera utfallet. Tydliga både kortsiktiga och långsiktiga mål skapas och eventuella avvikelser lyfts upp i ett tidigt skede för att kunna bearbetas och åtgärdas.
3. Skapa synlighet – här visualiseras olika arbeten och vilka skeden de befinner sig i. Synligheten skapar en helhetsbild så att alla ska kunna sätta fokus på det som behövs för att organisationen ska nå sina mål.
4. Lita på standarder – genom att standardisera processer och arbetsuppgifter kan man skapa säkra och effektiva arbetssätt. Eftersom omvärlden ständigt utvecklas bör naturligtvis också standarderna utvecklas och uppdateras med jämna mellanrum.

5. Tydliggöra ansvaret – genom att fördela ansvaret för planeringen och utvecklingen bland medarbetarna i organisationen så skapas en kultur där alla känner sig delaktiga och bidragande och arbetar för att uppnå förbättringar. När dessa fem principer är uppfyllda är grunden klar och husets väggar står på tur.
6. Skapa flöde – flödet genom processerna ska vara smidigt och snabbt utan desto större avbrott. Genom att förbättra flödet ökar värdet för kunden då väntetiden minskar.
7. Förebygga fel – för att kunna få ett stabilt och effektivt flöde behöver eventuella fel förebyggas hellre än åtgärdas. Stabila flöden skapas i kulturer där man uppmuntras att identifiera fel och lära sig av dem.
8. Ständiga förbättringar – eller *Kaizen* som på japanska är ett uttryck för på väg mot ständig förbättring. *Kaizen* beskriver också en kultur där alla tar ansvar för att jobba mot en förbättrad organisation och bättre processer. (Eriksen, Fischer & Mönsted, 2013, 13 – 30)

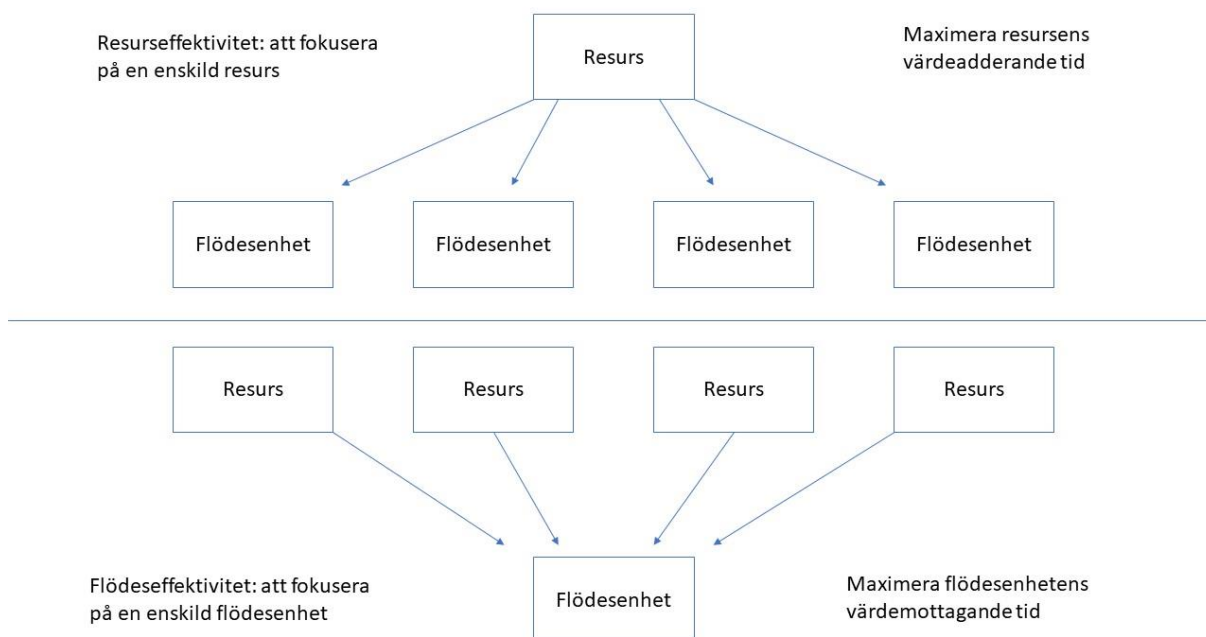
Womack och Jones (1996) menar å sin sida att Lean-tankesättet har endast fem huvudprinciper, vilka till stora delar nog sammanfattar principerna ovan. Koskela (2004) har tolkat de fem principerna enligt följande:

1. Klargör varje produkts värde – identifiera värdet ur kundens synvinkel.
2. Identifiera värdeflödet för varje produkt – tänk på hur hela produktionen är uppbyggd; finns det steg som kunde lämnas bort för att minimera slöseri?
3. Skapa värdeflöde utan avbrott – generellt syftar detta på att minimera flödestiden men mera specifikt kanske på att tänka hur flödet är uppbyggt, i ett flöde eller flera flöden?
4. Låt kunden dra värdet till sig – kunden ska kräva de produkter som behövs istället för att producenten tillverkar (obehövlige) produkter som kastas i kundens riktning.
5. Eftersträva perfektion – handlar om kontinuerlig förbättring gällande det mesta, men speciellt inom arbetsinsats, kostnader och misstag. Kort och gott det som kunden bryr sig om – mindre slöseri och mera värde. (Koskela, 2004, 30 – 31)

### 2.1.1. Resurseffektivitet och flödeseffektivitet

När ett arbete görs skapas oftast ett värde som överförs till kunden. Överföringen sker mellan organisationens resurser (arbetare) och flödesenheten (kunden). En hög resurseffektivitet innebär därmed att resursen används så mycket som möjligt under den granskade tidsperioden, det vill säga resursen tillför så mycket värde som den kan. Det viktiga här är att man ”knyter arbete till människor”; att resursen inte står sysslolös utan konstant har en flödesenhet att förädla; kort sagt har ett arbete att utföra hela tiden. Detta är vanligt när fokus ligger på att utnyttja resurserna. (Modig & Åhlström, 2018, 20 - 22)

En hög flödeseffektivitet i sin tur betyder att tiden då värde överförs till en flödesenhet är stor i relation till den granskade tidsperioden. För att lyckas med detta är det viktigt att ”knyta människor till arbete”; att se till att flödesenheten alltid utsätts för ett arbete av en resurs och för så lite pauser som möjligt. Detta är ofta fallet när fokus ligger på flödesenhetens resa genom processen och tiden i processen. (Modig & Åhlström, 2018, 20 - 22)



Figur 2. Resurseffektivitet och flödeseffektivitet (Modig & Åhlström, 2018, 21)

Enligt Toyotas ursprungliga tankesätt med Toyota production system, eller Lean som det i västvärlden kallas idag, leder ett alltför stort fokus på resurseffektivitet till en sämre flödeseffektivitet. En sämre flödeseffektivitet leder i sin tur ofta till merarbete vilket i ett

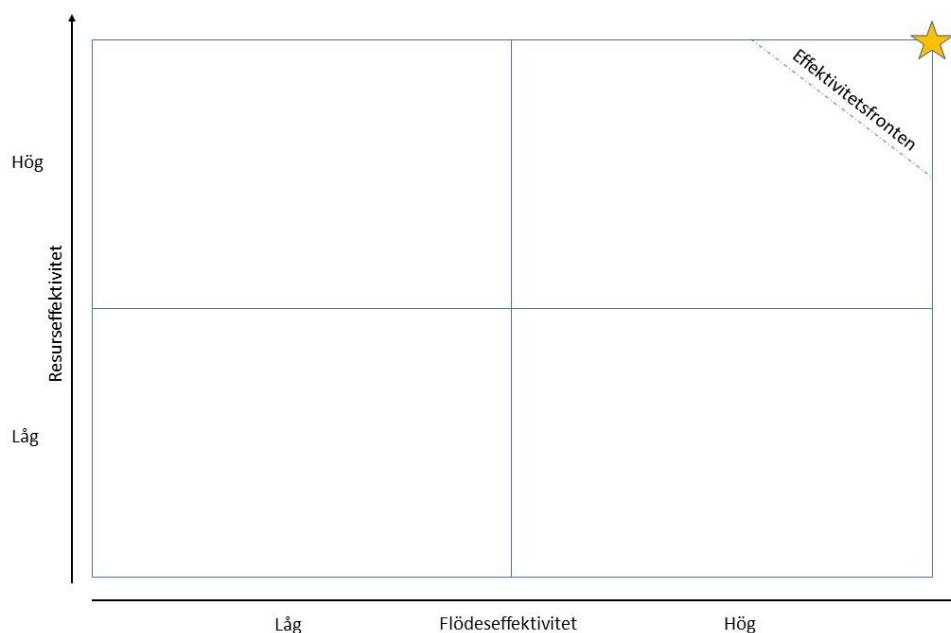
senare skede också behöver få en lösning trots att det inte skapar något mervärde för kunden. Därmed sänks den totala effektiviteten i arbetet. Detta fenomen kan betraktas som en effektivitetsparadox, eftersom det i allmänhet är lätt att tro att när satsningen ligger på att utnyttja sina resurser så mycket som möjligt så blir effektiviteten högre, även om så kanske inte blir fallet i slutändan på grund av det merarbete som uppstår efteråt. Praktiskt taget kan det mesta merarbete i sådana fall betraktas som slöseri. (Modig & Åhlström, 2018, 64 - 65)

Genom att fokusera på sin flödeseffektivitet kan en organisation eliminera det extra arbete som uppstår vid låg flödeseffektivitet. När detta görs betyder det rimligtvis att det samtidigt minskar genomloppstiden för exempelvis den produkt, det ärende, den tjänst och så vidare som behandlas inne i processen i fråga. Med en kortare genomloppstid kan slutresultatet uppnås snabbare och resurserna frigörs igen. (Modig & Åhlström, 2018, 65)

Ett bildligt exempel på flödeseffektivitet kontra resurseffektivitet är den hypotetiska stafetten dem emellan. Laget som löper flödeseffektivt löper sin sträcka en åt gången och har övat på sina växlingar med stafettpinnen så att växlingarna sker smidigt. Huvudsaken är att pinnen korsar mållinjen så fort som möjligt. För det flödeseffektiva laget går stafetten snabbt. Det resurseffektiva laget däremot har beordrat sin löpare på första sträckan att ta med sig så många stafettpinnar som möjligt för att utnyttja löparens kapacitet till max. När denne kommer till växling finns ingen att växla åt eftersom ingen hunnit meddela den andra löparen om stafetten. När det efter några telefonsamtal hittats löpare som ställer upp på resten av sträckorna och laget kommit sig i mål har flera av de många pinnarna man startat med tappats på vägen. Till och med bildligt talat är detta ett kanske lite överdrivet men talande exempel för hur vissa organisationer funkar idag. (Modig & Åhlström, 2018, 66)

### **2.1.2. Effektivitetsmatrisen**

Ett sätt att visualisera och bättre förstå detta med resurs- och flödeseffektivitet är enligt Modig och Åhlström att ställa upp effektivitetsmatrisen, som kan anses som lite av ett ramverk.



Figur 3. Effektivitetsmatrisen, där den vertikala axeln representerar resurseffektiviteten och den horisontella axeln flödeseffektiviteten. Stjärnan uppe till höger visar det ideala läget för en organisation. (Modig & Åhlström, 2018, 101)

Effektivitetsmatrisen skildrar de fyra olika klasser som en organisation kan sättas inom, sett till sin resurseffektivitet kontra flödeseffektivitet. Längst uppe till vänster hittas det läge där organisationen har en hög resurseffektivitet men låg flödeseffektivitet. Fokus på ett effektivt resursutnyttjande bidrar till sänkta kostnader för det som produceras men på bekostnad av en lägre flödeseffektivitet, vilket kan exemplifieras med att kunden får vänta på tjänsten den är ute efter men tjänsteproducenten har i varje fall fullt upp. (Modig & Åhlström, 2018, 99)

Längst ner till höger hittas det läge där flödeseffektiviteten är som högst men det på bekostnad av resurseffektiviteten. Här är största prioritet att fylla kundens behov så snabbt som möjligt och då behöver resurser frigöras för det ändamålet. Resurserna används mest i det läget då kundens behov ska fyllas. (Modig & Åhlström, 2018, 99)

Längst nere till vänster hittas det sämsta läget en organisation kan befinna sig i, nämligen läget då varken resurser används effektivt eller flöden skapas effektivt. I detta läge skapas låga kundvärden samtidigt som resurserna slösas bort. (Modig & Åhlström, 2018, 99 - 100)

Det som återstår längst uppe till höger är det ideala läget för organisationer att befinna sig i. Här utnyttjas resurserna effektivt – samtidigt som flödeseffektiviteten är hög. Det betyder att kostnaderna hålls nere samtidigt som till exempel kundernas väntetid kan minimeras.

Detta läge är dock väldigt svårt att uppnå, främst på grund av den variation som hela tiden råder i vår värld. Som exempel kan variationen bero på kundens efterfrågan eller den egna organisationens flexibilitet och pålitlighet. En organisation kan aldrig till 100 % veta vilka kundens behov är, ej heller ifall det egna maskineriet kommer att snurra fläckfritt eller om och när någon anställd blir sjuk. På grund av detta syns den så kallade effektivitetsfronten i figur 3 för att visualisera en ungefärlig praktisk gräns. (Modig & Åhlström, 2018, 100 - 103)

En förklaring till varför en organisation befinner sig i en av dessa fyra rutor i effektivitetsmatrisen kan hittas i dess strategi. När organisationen fastslår sin affärsstrategi görs bland annat val kring hur balansen mellan kostnad och kvalitet ska se ut samt i stora drag vilka värden organisationen vill bidra till kunden med. När affärsstrategin uppgjorts kan verksamhetsstrategin uppgöras, för att besvara frågorna ”hur ska de affärsstrategiska målen uppnås?”, ”hur ska produktionen hålla hög kvalitet och låga kostnader?” och så vidare. (Modig & Åhlström, 2018, 106 - 108)

Huvudmålet i en Lean verksamhetsstrategi bör vara att flytta sig först mot höger och sedan uppåt i effektivitetsmatrisen, det vill säga att fokus läggs på flödeseffektiviteten framom resurseffektiviteten. När en ökad flödeseffektivitet uppstår bidrar det till minskat merarbete och därmed slöseri av resurser vilket i sin tur innebär att organisationen kan ta sig uppåt i effektivitetsmatrisen, det vill säga öka resurseffektiviteten igen. I det läget ökar resurseffektiviteten på en systemnivå inom organisationen, inte enbart på individ- eller gruppnivå som ofta är fallet då fokus ligger på resurseffektiviteten. Att nå bortom effektivitetsfronten är i praktiken inte möjligt men de som följer en Lean verksamhetsstrategi bör sikta på en ständig förbättring för att nå så långt mot stjärnan i hörnet som möjligt. Den så kallade variation som redan från början av resan mot höger och uppåt i matrisen vill sätta käppar i hjulen för detta bör hanteras och reduceras så mycket som möjligt. (Modig & Åhlström, 2018, 124 - 125)

Det är dock inte självklart att allt från Toyotas strategi och åtgärder passar in i alla organisationer. En strategi och metod kanske inte passar in i en annan. Det viktigaste för organisationer är att komma fram till om en ökad flödeseffektivitet är något som följer deras affärsmässiga strategi. (Modig & Åhlström, 2018, 127)



### 2.1.3. Värderingar, principer och medel

Det som Toyota använde sig av för att uppnå en Lean verksamhetsstrategi är fyra saker:

- Värderingar
- Principer
- Metoder
- Verktyg

En Lean verksamhetsstrategi kan implementeras på olika sätt; abstrakt genom att implementera värderingar och principer enligt Lean-tankesättet eller mera konkret genom implementering av metoder och verktyg. Med en implementerad Lean verksamhetsstrategi reduceras variationen: värderingarna leder småningom till att variationen i vårt sätt att vara minskar. Principerna minskar variationen i våra prioriteringar och vårt beslutsfattande. Standardiserade metoder minskar variationen i vårt arbete. Implementering av verktyg innebär en minskad variation i det vi använder. Med hjälp av dessa kan helheten enklare ses. (Modig & Åhlström, 2018, 142 - 143)

Två av de centrala värderingar som Toyota använt sig av för en förbättrad flödeseffektivitet är respekt och samarbete. När deras anställda tränats i att ta ansvar och göra allt för att förstå varandra samt samarbeta märker de att organisationens effektivitet hänger på det. (Modig & Åhlström, 2018, 144) Värderingarna är det som bidrar till den kultur som behövs för att uppnå målet för verksamhetsstrategin. När kulturen finns i organisationen har anställda något att falla tillbaka på när de söker svar på sina frågor. (Modig & Åhlström, 2018, 133)

Principerna berättar vilket tankesätt som behövs för att minska variationen och därmed öka flödeseffektiviteten. De styr och guidar kring hur saker och ting ska skötas för att kunna realisera värderingarna. Toyota använde sig av två huvudprinciper för att uppnå en högre effektivitet. Just-in-time för att skapa ett effektivt flöde genom alla processer och Jidoka som skapar en organisation som förebygger, identifierar och eliminerar allt som hämmar flödet. (Modig & Åhlström, 2018, 145)

Metoderna berättar vad organisationen ska göra för att uppnå en högre effektivitet. En av de som Toyota använt sig av är värdeflödesanalysen, som analyserar flödet genom hela processen för att hitta aktiviteter som skapar värde kontra aktiviteter som inte skapar värde.

En annan populär metod är 5S som i stora drag går ut på att hålla en strukturerad och organiserad arbetsplats för att reducera den variation som uppstår i arbetsflödet då folk inte hittar det de letar efter. (Modig & Åhlström, 2018,146)

Det som definierar vad en organisation mera konkret ska använda sig av för att kunna implementera en Lean verksamhetsstrategi är verktygen. Om Toyota används som exempel igen så är deras visualiseringstavla ett exempel på ett verktyg. Med hjälp av tavlan ser alla i organisationen hur processerna framskrider och ifall det någonstans finns avvikelser som kräver åtgärder. (Modig & Åhlström, 2018, 146)

De fyra olika medel som ovan räknats upp är inte universella medel för att kunna implementera en Lean verksamhetsstrategi. Medlen är beroende på sammanhanget. Ju högre abstraktionsnivå, desto mindre är medlen beroende av sammanhanget. Och vice versa: ju lägre abstraktionsnivå, desto mer är medlen beroende av sammanhanget. De medel som Toyota har utvecklat är utvecklade för deras typ av organisation, vilket betyder att ifall de verktyg som de använt sig av implementeras i en annan organisation så är det sannolikt inte något som passar den nya organisationen som det satts i jobb i. Verktygen och metoderna är lösningar på specifika problem och hittas på lägsta abstraktionsnivån av medlen och är därmed väldigt beroende av sammanhanget. (Modig & Åhlström, 2018, 147 - 148)

## **2.2. New public management**

I detta delkapitel tas en titt på tankesättet new public management som under flera årtionden vunnit mer mark inom den offentliga sektorn, samt en genomgång av vad det betyder i praktiken.

### **2.2.1. Bakgrund och idé**

I slutet av 1970-talet drev delar av det som senare kom att kallas New Public Management, framöver förkortat till NPM, en del OECD-länder att föra en agenda för en reform av den offentliga sektorn. Reformen väckte känslor; å ena sidan de som menade att NPM är den enda vägen framåt för att korrigera de misslyckanden som den nuvarande byråkratiska modellen orsakat, å andra sidan de som menade att NPM kommer förstöra flera årtiondens arbete. NPM ansågs då ha sju grundprinciper, enligt följande:

1. Hands-on professionellt ledarskap – klart och tydligt ledarskap med klara ansvarsfördelningar.
2. Klara mål och måttal – för att på ett tydligt sätt definiera verksamhetsmålen och hur verksamheten presterar just nu.
3. Större fokus på resultat och prestationer – för att bryta upp den gamla byråkratiska modellen och rikta resurser där de används mest effektivt.
4. Skifte mot självständiga enheter – för att få decentraliserade företagsliknande enheter som kan skötas och styras på ett effektivt sätt.
5. Skifte mot mera konkurrensutsättning – för att få bättre standard och lägre kostnader.
6. Fokus på ledarstilar från privata sektorn – genom större flexibilitet inom anställning och belöning åstadkomma bevisade fördelar från privata sektorn.
7. Större fokus på budgetdisciplin – för att stävja ökade utgifter, genom att skära i kostnaderna och göra mer med mindre medel. (Hood, 1991, 4 – 5)

Huvudmålen med NPM har varit att skapa ett större fokus på kundbehov, kvalitet och kostnader genom implementering av ledningssätt och organisationsmodeller från privata sektorn. De olika åtgärderna inom offentliga sektorn till följd av NPM har varit bland annat olika typer av bolagiseringar, större fokus på mätbara arbetsresultat samt mera resultatinkriktade budgeteringsmetoder. (Groot & Budding, 2004, 1)

Ett annat argument för NPM, förutom kraven på ökad effektivitet inom den offentliga sektorn, har varit att få en tydligare fördelning av ansvaret. Kraven på resultaten höjs kontinuerligt och därmed har också krav på tydligare ansvar samt bättre uppföljning av resultat kommit med in i bilden. Genom NPM har det ansetts vara lättare att klargöra vilken organisation och individ som är ansvarig för handlingarna. Med detta följer alltså mer uppföljning och den teknologi som idag ofta krävs för att kunna kontrollera utfallet. (Blomberg, 2004, 15)

För att de offentliga verksamheternas uppgifter ska kunna upphandlas till lägsta pris och utföras av privata aktörer krävs standardiseringar av uppgifterna, vilket ibland kan vara svårt inom den offentliga sektorn och speciellt svårt inom den normala driftsverksamheten eftersom uppgifternas början och slut inte har en klar punkt och kanske även kräver en hel

del erfarenhet och speciella kunskaper som lokalkännedom. (Grytten Almklov & Antonsen, 2014, 477)

På senare år har dock NPM-reformerna haft en tendens att ändra i riktning från att vara det klara steget bort från traditionell offentlig sektor till att vara en uppdaterad version med en blandning av konkurrens och ledningsverktyg från NPM och de värderingar som den gamla traditionella offentliga sektorn besitter. (Lapuente & Van de Walle, 2020, 463)

### **2.2.2. Resultat av new public management**

Mätningen av effektiviteten verkar ha varit en svår nöt när undersökningar gjorts efter implementering av NPM, även till följd av brist på jämförbara data. Även ofullständiga implementeringar har bidragit till svårigheterna med mätningen. Ironiskt kan tyckas då en av grundprinciperna för NPM är tydliga och klara måttal för verksamheten. (Lapuente & Van de Walle, 2020)

I bland annat Nya Zeeland och Storbritannien har NPM bidragit till stävandet av de ökande offentliga utgifterna. Dock har det enligt forskarna Tom Groot och Tjerk Budding inte hittats några solklara bevis på att NPM bidragit till en ökad effektivitet. (Groot & Budding, 2004, 422)

I sin avhandling har Blomberg via studier konstaterat att kommuner som anammat NPM eller delar av det har riktat ett större fokus på att ta fram konkreta och mätbara mål som verksamheten styrs efter. För att detta ska konkretiseras och fås ut i verksamheten kräver det förstås sin beskärda del av ledarskapet, så att hela organisationen följer styrningen. (Blomberg, 2004, 107)

Förutom målstyrning i organisationen ligger även ett stort fokus på resultatet. Resultatet speglas i offentliga sektorns fall av kostnaderna och kvaliteten på tjänsterna som produceras. För att kunna följa upp dessa krävs goda sätt att jämföra måttal på de väsentliga delarna. Dessa måttal ligger sedan till grund för att kunna jämföra sig med andra aktörer, såväl privata som offentliga. (Blomberg, 2004, 113)

Den tidiga inriktningen inom NPM på belöning enligt resultat har haft blandad framgång. Då måttalen delvis varit till grund för belöning har fokus för anställda legat på att uppnå målen för mätarna även om andra väsentliga delar av verksamheten lämnat lidande. Även

samarbetet med andra avdelningar inom organisationen har fått lida då det inte fallit innanför ramen för belöning. Dock har anställning av chefer och förmän från privata sektorn haft en positiv inverkan på den offentliga sektorn i form av en tydligare inriktning på resultat och innovationer utan att det påverkat de värderingar som funnits inom den traditionella offentliga sektorn. (Lapueute & Van de Walle, 2020, 465 - 466)

Då enheter inom den offentliga sektorn som haft svårigheter att klara sig med sina tilldelade budgetmedel tidigare fått mera pengar för att kunna klara sig, så har NPM svängt på det. Svaga lönsamheter och ökande kostnader bidrog till höjda röster bland NPM-förespråkare för utlokalisering av uppgifterna i fråga för att åstadkomma en ny riktning i de ekonomiska resultaten. Genom att sätta ut olika enheter eller uppgifter på fria marknaden kunde man få en bättre service till lägsta marknadspris då monopolställningarna brutits ner. Problemet här i teorin är att många gånger är det mest väsentliga resultatet inom den offentliga sektorns verksamhet det ekonomiska, vilket privata aktörer då naturligtvis försöker maximera på bekostnad av kvaliteten, något som de kan lyckas dölja för kontrollen. Några entydiga resultat på detta har inte kunnat ses bland forskningar, dock har forskning inom äldreomsorgen i Sverige kunnat belysa att inverkan på verksamheten efter konkurrensutsättning varit väldigt liten, och den lilla inverkan har varit positiv sett ur en kvalitetssynvinkel. (Lapueute & Van de Walle, 2020, 467 – 468)

Enligt Lapueute och Van de Walle har uppdelningen (eng. Disaggregation) av offentliga sektorns verksamhet bidragit till lägre kostnader för den offentliga sektorns verksamhet under den studerade tidsperioden 2006 – 2016. Ju tidigare implementering av NPM desto större har inbesparingarna med tiden varit, verkar det som. Ett annat tydligt resultat av NPM är de förbättringar som gjorts inom bland annat transparens och konkurrensutsättning. Dock pekar resultaten av reformerna på att fokus i vissa fall ligger lite väl tungt på mätning av verksamheternas resultat, så att fokus på de primära uppgifterna inte är tillräckligt starkt. Summa summarum så verkar NPM ha gjort att stora delar av den offentliga sektorn dragits närmare den privata sektorn och de båda liknar varandra mera idag än tidigare. (Lapueute & Van de Walle, 2020, 471)

Groot och Budding å sin sida menar att decentraliseringen och uppdelningen höjer priserna för offentliga sektorns tjänster eftersom NPM-metodernas uppföljning visar på att priset på tjänsterna behöver höjas för att verksamheten ska gå runt. Därtill ökar ansvaret för de i chefsposition och en rädsla för att på ett tydligare sätt än tidigare få bära hundhuvudet för budgetöverskridningar är stor. (Groot & Budding, 2004, 440)

### 2.2.3. Case infrastrukturbolag och new public management

Några exempel som Grytten Almklov och Antonsen tittat närmare på är vattenförsörjningsbolag i Norge och hur deras anpassning till NPM fungerat. I praktiken har reformen där inneburit att den tidigare vattenavdelningen med all planering och driftsysslor integrerade under en avdelning blivit uppdelade till en beställarsida med ansvar för planering av verksamheten och en leverantörssida som utför de arbeten som beställs. På grund av uppdelningen blev också en fysisk uppdelning gjord, vilket i praktiken betydde att den planerande sidan inte satt nära den utförande sidan under arbetsdagarna. Infrastruktur innehåller vanligen väldigt många arbetsskeden och -ställen med egna unika detaljer, vilket gör det svårt att standardisera och dokumentera verksamheten. Faktumet att den tidigare avdelningen nu var separerad innebar att respons kring händelser och information från dessa unika detaljer hade en tendens att inte nå ändå fram till planeringssidan. (Grytten Almklov & Antonsen, 2014, 483 - 484)

Att utlokalisera byggnadsprojekt är tämligen enkelt, där olika villkor kan ställas och kvalitetskrav kan mätas. Men att utlokalisera driften & underhållet av en kritisk infrastruktur är inte lika lätt att standardisera. Detta beror främst på den varierande kvalitet som finns bland de olika objekten som ska underhållas, precis som det även hänger på kunskapen och erfarenheten hos den som utför uppgiften. En hel del lokalkännedom kan räknas som en stor del av erfarenheten vilket gör att det inte är riktigt lätt att plocka in en annars erfaren montör från annat håll och förvänta sig att han kan utträtta samma sysslor på samma sätt som de ordinarie montörerna. I de norska fallen visade det sig mycket svårt att utlokalisera underhållsverksamheten på grund av ovanstående orsaker. För att kunna upprätthålla en effektiv underhållsverksamhet kräver det mycket och en god dialog mellan de som planerar verksamheten och de som utför underhållet. (Grytten Almklov & Antonsen, 2014, 484)

En möjligtvis vettigare lösning för att kunna utlokalisera en sådan komplicerad verksamhet kan vara en modell där man utlokaliserar hela verksamheten och infrastrukturen som ett helhetspaket, som helt enkelt bara ska skötas. Eftersom driftsunderhållet kräver mycket lokalkännedom och objektsspecifik erfarenhet blir det dock ganska svårt att behålla en sund konkurrensnivå redan andra gången som en upphandling av underhållet sker, eftersom de som skött det senast har en väldig konkurrensfördel i form av erfarenhet av objekten i fråga jämfört med andra potentiella parter som inte har det. (Grytten Almklov & Antonsen, 2014, 485)

Enligt Grytten Almklov och Antonsen tyder alltså deras undersökningar på att förmågan att hålla i gång en sådan del av infrastrukturen som vattentjänster är väldigt beroende av ”osynlig kunskap” i form av lokal erfarenhet och möjligheten att kunna anpassa verksamheten till de lokala och unika detaljerna. Att sedan förbereda för utlokalisering av verksamheten leder till stor byråkrati för att kunna ro i land standardiseringen.

#### **2.2.4. Kritik mot new public management**

Naturligtvis finns det en hel del kritik mot NPM. En del har jämfört NPM med kejsarens nya kläder, i den meningen att reformen innehållit mycket prat men lite verkstad. Under den nya ytan finns alla de gamla problemen kvar i samma skepnad men lite bättre dolda. Andra tycker att den offentliga sektorns tjänster förstörts i försöken att implementera NPM vilka de också anser att ha misslyckats eftersom ett av de viktigaste målen, kostnadsinbesparingarna per enhet, inte anses ha uppnåtts. NPM har också kritiserats för att endast vara en täckmantel för främjandet av den så kallade ”elitens” intressen, där den allmänna servicenivån och kundens behov inte sist och slutligen spelar någon större roll. Utöver den redan nämnda kritiken finns även skeptiker som menar att NPM inte är ett universellt verktyg som passar överallt, utan kan endast ha en chans att lyckas i vissa utvalda sektorer. (Hood, 1991, 9)

### **2.3. Struktur och strategi i organisationer**

Den stabilitet som de flesta organisationer besitter kan anses bero på organisationsstrukturen, som formar beteendet inom organisationen. Organisationsstrukturen betyder i första hand fokus, genom att den avgränsar ansvar och sysslor för enheter eller individer. Genom avgränsningen bildas också en grad av specialisering som gör att individen blir bättre och bättre inom sitt eget område. Organisationsstrukturen fungerar också koordinerande. Med hjälp av regler, rutiner, belöningar och formella strukturer befrämjar man att individer i stället agerar som samarbetande grupper, vilket höjer effektiviteten. Den förutsägbarhet som organisationsstrukturen skapar genom standardiserade uppgifter med ofta standardiserade resultat leder i sin tur till en stabilitet. Stabiliteten som finns i organisationerna kan dock ha både positiv och negativ inverkan. Genom stabilitet uppnås ofta en produktionseffektivitet medan förnyelse kan bidra till konkurrensfördelar. För alla organisationer innebär det här alltså en balansgång gällande stabiliteten. (Jacobsen & Thorsvik, 2008, 70 – 71)

Enligt Bruzelius och Skärvad finns det tre grundläggande krav på en organisation när den ska utformas eller förändras och utvecklas. Om inte effektivitet, förändrings- och förnyelseförmåga eller legitimitet finns så är chanserna stora att problem uppstår för organisationen förr eller senare. Att försäkra sig om att organisationen uppfyller de här kraven är ledningens uppgift. Organisationer skapas för att uppnå mål och skapa värde för sina intressenter. När målen uppnås enligt de ramar och förutsättningar som getts organisationen så kan utförandet betecknas som effektivt. (Bruzelius & Skärvad, 2017, 30)

De förändringens vindar som idag blåser världen över ändrar konstant på organisationers förutsättningar att verka, vilket i sin tur innebär nya utmaningar att ta itu med. För att undvika att falla i bekanta och bekväma hjulspår som slutligen leder till ineffektivitet på grund av den föränderliga världen krävs att organisationerna besitter en förmåga att ständigt utvärdera och utveckla sina varor och tjänster samt sin verksamhet. (Bruzelius & Skärvad, 2017, 31)

Alla dessa förändringar kräver att organisationen och dess strategi hela tiden anpassas till de nya förutsättningarna, för att kunna klara av dem på ett så bra sätt som möjligt. Organisation och strategi är saker som bör ha en samverkan och påverka varandra ömsesidigt. När dessa delar stöder varandra och spelar ett samspel så kan effektivitet uppnås. Utgångspunkten vid utformandet av organisationen är strategin, målen och affärsmodellen. Organisationens främsta uppgift är att via sina kanaler stödja den fastställda strategin på bästa sätt, men även att bidra till en vidareutveckling av strategin för att i framtiden nå nya mål. (Bruzelius & Skärvad, 2018, 111 - 113)

### **2.3.1. Strategi**

Ordet strategi kommer från det grekiska ordet strategos, som betyder ”generalskonst” eller ”krigsföring i stort”. När företag och liknande organisationer senare började använda ordet strategi handlade det emellertid mera om konsten att utnyttja resurserna för att uppnå företagets målsättning. (Bruzelius & Skärvad, 2017, 147)

Tidigare var strategiarbete något som räknades höra till endast privata verksamheter som verkar inom en marknad, men under senare årtionden har strategier allt mera blivit något som även offentliga organisationer fokuserar på. (Jacobsen & Thorsvik, 2008, 39 – 40). I dagens läge är det inte helt ovanligt att stat och kommuner har särskilda avdelningar som jobbar med olika strategier. Delvis kan detta bero på att fler offentliga enheter idag arbetar enligt marknadsmässiga principer än tidigare och utsätts för konkurrens inom sitt område,



vilket kräver mera strategiskt tänkande. Offentliga sektorn som helhet har flyttat sig närmare den privata sektorn helt enkelt. Dock är det inte så enkelt att överföra färdiga och klassiska strategier från den privata till den offentliga sektorn. Även om fler och fler jobbar enligt de marknadsmässiga principerna så är stora delar av offentliga sektorn fortfarande inom områden som inte kan tänka enligt de principerna och skära bort kostsamma delar av verksamheten så som privata sektorn skulle ha gjort. (Jacobsen & Thorsvik, 2008, 46)

Bolman och Deal anser i sin tur att arbetsmängden som blir lagd på strategiarbete är större bland privata organisationer. De privata organisationerna har oftast mål och målmätare som är mer konkreta, till exempel vinst och tillväxt, än motsvarigheten hos offentliga organisationer som till exempel en skola vars målsättning är att höja människors utbildningsnivå vilket kan anses vara ett ganska diffust mål som är svårt att mäta. Utöver de formella målen kan organisationer också ha ytterligare mål, till exempel skolor som också jobbar för att utveckla elevernas karaktär och personligheter samt försöker se till att eleverna inte hamnar i kriminella gäng eller dylikt. (Bolman & Deal, 2019, 92 – 93)

Enligt Jacobsen och Thorsvik finns det olika perspektiv på strategier, nämligen generiska och resursbaserade strategier. De generiska strategierna handlar i stora drag om hur organisationen positionerar sig i förhållande till omvärlden. En resursbaserad strategi å sin sida riktar in sig på organisationens interna förhållanden och resurser och hur de ska ordnas för att uppnå önskat resultat. (Jacobsen & Thorsvik, 2008, 39)

För att en organisation och dess enheter och avdelningar ska kunna fungera effektivt måste de samordnas. Om organisationen verkar eller inom framtiden kommer att verka inom olika områden kan det vara vettigast att dela upp den i flera affärsområden eller rentav i flera olika bolag. I stora organisationer med flera affärsområden sätts vanligtvis en strategi för varje nivå och del av organisationen. Exempel på sådana är:

- Koncernstrategi, för hela koncernen
- Affärsområdesstrategi, för olika affärsområden inom koncernen
- Divisionsstrategi, för divisioner inom affärsområdena
- Affärsenhetsstrategi, för affärsenheter inom divisionerna
- Funktionsstrategi, för funktioner inom affärsenheterna (Bruzelius & Skärvad, 2017, 150)

Vid uppgörande av strategier bör också olika dimensioner beaktas för att bygga på samspelet mellan organisationen och strategin. Följande fem dimensioner kan identifieras:

- Strategins innehåll. Här behandlas vad som ska utvecklas och förändras, till exempel resurser och kompetenser, position och avgränsning mot omvärlden och så vidare.
- Strategins kontext. I vilket sammanhang ska strategin genomföras? Hur påverkas valet av strategi av bland annat branschförhållanden, ägarstruktur, juridiska, finansiella och kulturella aspekter i den omvärld som organisationen verkar i?
- Strategins process. På vilket sätt ska organisationen utveckla och genomföra strategin?
- Strategins timing. När ska strategin genomföras, med beaktande av ålder och status på produkter och organisationen och så vidare. Även krismedvetenhet skapar ett visst krav på förändring och att saker och ting ändras i rätt tid.
- Strategins strateg. Vem är det som utvecklar och genomför strategin? Är det grundarna, organisationsledningen, en strategisk planerare eller externa konsulter som driver strategiarbetet?

Strategiarbetet är som redan konstaterats en av ledningens viktigaste uppgifter. Avsikten med att sjösätta strategier är att ange rätta riktningen för organisationen dit krafterna ska fokuseras samt tydliggöra vilka kraven är. Med strategin följer också risk för avskärmning och hämmad kreativitet. Därför är det viktigt att ledningen känner till sin omgivning när strategiarbetet utförs och att hänsyn tas till arbetets olika dimensioner. (Bruzelius & Skärvad, 2017, 162 – 163)

Skrämmande exempel över misslyckade strategier finns det gott om, exempelvis Kodak som redan på 1970-talet skapade den första digitalkameran men fortsättningsvis riktade in sig på den traditionella filmen vilket senare visade sig vara ödesdigert då andra tillverkare hittade mera kostnadseffektiva sätt att producera filmer. Sedan tog digitalkamerans framfart vid och slog undan benen på Kodaks marknad, något som skulle visa sig bli företagets fall. Dilemmat sådana gånger tenderar vara att kostnads- och intäktsanalyser pekar på att det är bäst för verksamheten och minst risk att fortsätta med samma som tidigare i stället för att investera i nya lösningar och innovationer inom okända områden. Att inte tänka utanför ramarna i samband med strategiarbetet kan alltså visa sig vara ödesdigert längre fram. (Bolman & Deal, 2019, 75 – 76)

Vid utvecklandet av en strategi kan vi enligt Bruzelius och Skärvad identifiera fyra olika sätt att göra det. Ofta kompletterar dessa också varandra. De fyra sätten kan beskrivas enligt följande:

- Strategisk planering, vilket bygger på en process bestående av analyser av omvärlden och egna styrkor och svagheter, uppgörande av målformuleringar, handlingsplaner för genomförandet och system för uppföljning efteråt.
- Strategiskt tänkande, vilket räknar med att strategin är grundad på intuitiva, kreativa och entreprenöriella instinkter om organisationen som helhet. Här antas en god kännedom om organisationen och omgivningen ligga bakom.
- Strategisk beredskap och beslutskraft, vilket bygger på att det inom organisationen finns en beredskap på att hastigt ta vara på möjligheter gällande nya strategier när de uppenbarar sig. Planering är i det här fallet sekundärt, handling och därefter parering är i stället primärt.
- Organisatoriskt lärande, vilket bygger på inlärningsprocessen hos organisationens medarbetare. Hur hanteras misslyckanden? I en organisatoriskt lärande organisation analyseras misslyckanden noggrant för att undvika att de upprepas. Framgångsrika beslut och handlingar lyfts i stället fram. (Bruzelius & Skärvad, 2017, 163 – 164)

Enligt Jacobsen och Thorsvik sätter organisationer mycket tid på att utveckla flotta och ”sexiga” strategier som sägs utmynna i stora positiva effekter. Studier i ämnet visar dock att det sällan går att hitta klara samband mellan visioner och strategier och en viss effektivitet. Dessa studier är dock ganska svåra att göra och resultaten kan anses vara tämligen vaga. Många anser att de flesta organisationer satsar för mycket energi på strategiplaneringen och för lite på att tänka hur strategin egentligen ska förverkligas och implementeras. Det anses också att de strategier som lyckas bäst är de som är minst uppblåsta och håller en rimlig ambitionsnivå samt där ledningen fokuserar mer på att förverkliga strategin än på planeringen av den. (Jacobsen & Thorsvik, 2008, 55 – 56)

I frågan om strategier bör en företagsledning sträva till att förflytta företags verksamheter från områden med låg lönsamhetspotential till områden med hög lönsamhetspotential. (Bruzelius & Skärvad, 2017, 153) Detta är något som kan visa sig vara svårare än tänkt, speciellt inom den offentliga sektorn som inte har lika stora valfriheter i fråga om verksamhetsområden då det mesta handlar om lagstadgad verksamhet.

När det kommer till digitaliseringen och tillämpning av den i strategier gäller det att våga utmana gamla tankesätt. Speciellt kräver synen på samarbete, hur man organiserar sig och typen av ledarskap en extra tanke för att kunna driva igenom en digital omställning. För att hänga med i sådana omställningar behöver organisationer hitta sätt att se på trender och helheter ur ett långsiktigt perspektiv. (Beyer, 2019, 152 – 153)

Digitaliseringen påverkar i dagens läge så gott som allt i en organisations affärsmodell, från nya erbjudanden till en ökad produktivitet med mera. Exempel på saker som detta resulterat i är att kostnaden för en banktransaktion via nätbanken är endast en procent av kostnaden för samma utförande på ett bankkontor. På grund av dylika förbättringar blir det allt mer vanligt att digitaliseringen och tekniken bakom hittas i organisationers strategier och den förväntas få en ännu större roll framöver. Detta leder förr eller senare till att organisationer måste se över sin strategi samt även strukturen, processer och system med mera. (Bruzelius & Skärvad, 2018, 105 – 106)

### **2.3.2. Organisationsstruktur**

En av de viktigaste uppgifterna för ledningen i en organisation är att forma och klargöra organisationens struktur. Det handlar kort sagt om följande:

- Klargöra organisationens avgränsning mot omvärlden. Vilka uppgifter ska utföras i egen regi med hjälp av egna resurser? Vilka uppgifter ska skötas av externa aktörer?
- Identifiera och definiera arbetsuppgifter, ansvar och befogenheter vilket sedan fördelas inom organisationen.
- Samordna organisationens enheter och medarbetare till väl fungerande enheter.
- Säkerställa bästa möjliga förutsättningar för organisationen för att kunna uppnå de fastställda målen. (Bruzelius & Skärvad, 2018, 111 - 113)

Organisationens strategi och struktur hänger som konstaterat samman. Det finns även andra saker som påverkar strukturen, organisationens storlek till exempel. Generellt så blir organisationens struktur mer komplex när storleken ökar. Storleken bedöms oftast i form av antalet anställda. Med en större organisation kommer ofta behovet och möjligheten att

anställa folk till specifika uppgifter, så som försäljare, bokförare och så vidare. Med en ökande storlek följer ofta också en ökad byråkrati när det gäller anställda, i form av regler och uppföljningar eftersom den personliga kontakten och övervakningen minskar. Administrationen som helhet ökar också generellt när organisationens storlek växer sig stor. Dock tyder forskning på att de administrativa uppgifterna är som mest, relativt sett, i de organisationer som är små och stora. Organisationer i mellanklassen verkar klara sig undan med minst administration sett till storleken. Även beslutsbefogenheter anpassas ofta till organisationens storlek. I större organisationer är det vanligt att villkor och kriterier för beslut är så kända i stora delar av organisationen att delegering av beslut fungerar till belåtenhet. Det är många gånger heller inte möjligt för ledningen att vara insatt i detalj i allt vilket gör hela processen effektivare om det är möjligt att delegera till någon som är insatt. (Jacobsen & Thorsvik, 2008, 114 – 116)

Även teknik och struktur hänger ihop. Inom det som Jacobsen & Thorsvik benämner som maskinteknik skiljer man på sådan teknik som möjliggör massproduktion och hantverksproduktion. Massproduktion kan liknas vid löpande band i en stor fabrik med till största delen standardiserade processer, medan hantverksproduktion kan liknas vid mindre företag som utför specialbeställda arbeten med hjälp av ett fåtal medarbetare. Strukturen hos dessa företag skiljer sig normalt åt, på så sätt att det oftast är större organisationer som producerar genom massproduktion och mindre eller medelstora organisationer som producerar genom så kallad hantverksproduktion. I dagens läge innebär massproduktion ofta en hög grad av robotisering vilket minskar behovet av en större mängd arbetskraft, vilket i stället ersätts av arbetskraft som är specialiserad på de massproducerande maskinerna. (Jacobsen & Thorsvik, 2008, 122 – 123)

Det finns även annan teknik som påverkar strukturen. Så kallad kunskapsteknik är idag dominerande i västvärlden som en följd av tjänstesektorns tyngd. Många av uppgifterna i den sektorn kräver en viss fackkunskap för att kunna utföra arbetet. Som exempel kan nämnas läkare som ska behandla sina patienter rätt eller banktjänstemän som ska ge sina kunder goda råd. Dessa personer som besitter stor fackkompetens kräver ofta att saker och ting sker enligt fackkunskapens regler i stället för byråkratiska regler, och de kräver ganska stort handlingsutrymme. Därmed är det vanligt med en ganska decentraliserad beslutsbefogenhet i sådana organisationer som har anställt dessa specialister. (Jacobsen & Thorsvik, 2008, 123 – 124)

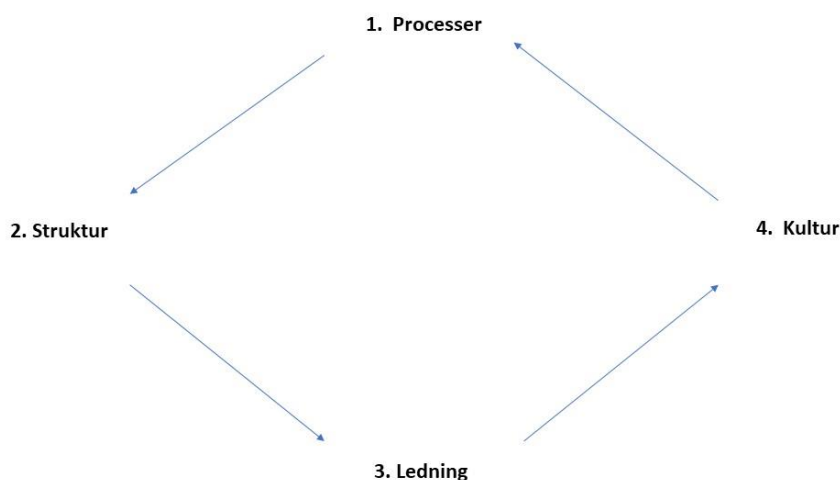
Inom informationstekniken har stora förändringar skett de senaste decennierna vilket även det har påverkat strukturerna. Informationstekniken har på flera sätt effektiviserat organisationerna. Kommunikationen har sett en smärre reform där det blivit lättare att uttrycka sig vilket kan anses sänka trösklarna mellan nivåerna i organisationer, något som kan anses vara både positivt och negativt beroende på synvinkel. Dessutom har spridningen av kommunikationen för snabbats på otroliga sätt vilket bland annat kan leda till lättare sätt att samordna samt utbyta information. Informationstekniken bidrar även till automatisering av flera olika arbetskedan, vilket höjer effektiviteten. All denna spridning av IT-lösningar och kommunikation möjliggör till exempel distansarbete vilket lättar en aning på kraven på organisationers fysiska utrymmen. (Jacobsen & Thorsvik, 2008, 125 – 128)

Nya teknologier skapar ofta ett tryck på att ändra på den befintliga strukturen, något som inte alltid lyckas. Många gånger försöker organisationer också anpassa tekniken till organisationsstrukturen vilket kanske inte är rätt väg att gå. Därför har nya företag och organisationer som dyker upp på marknaden en stor konkurrensfördel eftersom de redan från början anpassat sin struktur efter tekniken vilket de etablerade organisationerna som är fast i sina gamla vanor oftast inte gör i en handvändning. (Bolman & Deal, 2019, 91 – 92)

Organisationens arbetsuppgifter påverkar även de den struktur som organisationen ska ha. Ifall arbetsuppgifterna till sin natur är enkla och lätta att standardisera så finns det goda förutsättningar för specialisering samt centraliserad och hierarkisk styrning i organisationen. Ifall arbetsuppgifterna i stället är mer avancerade och föränderliga, så är en mer decentraliserad styrning med delegerat beslutsfattande baserat på nödvändig fackkunskap en lämpligare modell med större handlingsfrihet och horisontellt samarbete. Genom att samla och samordna liknande uppgifter inom en enhet kan ekonomiska storleksfördelar och spetskompetens uppnås lättare. Nackdelen med denna modell är i stället då att samordningen mellan de olika enheterna riskerar bli bristande och när förändringar ska genomföras så är omställningen från det specialiserade området tidsdryg. En annan lösning kan i stället vara att fokus sätts på en viss kundgrupp eller produkt och de uppgifter som behövs för att betjäna kundgruppen eller tillverka den produkten samordnas. Genom en sådan modell kan man enklare uppnå en bättre samordning mellan enheterna och omställningar går enklare att genomföra. Nackdelen är dock att storleksfördelarna försvinner. (Jacobsen & Thorsvik, 2008, 116 – 117)

De som förespråkar att strukturen ska utgå ifrån processerna i stället för uppgifterna talar om ”reengineering”, där man kartlägger de horisontella processerna för att hitta de processer

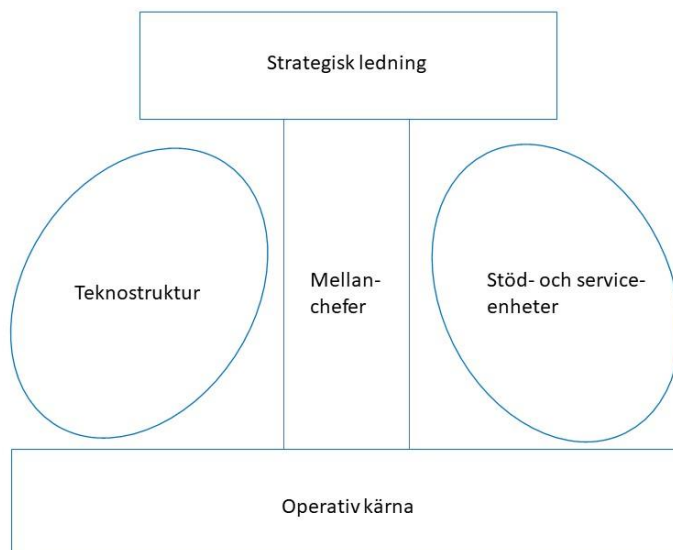
som skapar kundvärde för att sedan förändra strukturen från specialiserade enheter och vertikal styrning till processteam med en hög handlingsfrihet och ansvar för eget arbete och resultat. Därmed blir också organisationsstrukturen mera platt och ledningens uppgift går från att administrera och styra verksamheten till att hjälpa medarbetarna se organisationens vision samt motivera och inspirera dem. Kulturen har också en viktig del i denna modell där alla medarbetare bör ha en förståelse för varför modellen ser ut som den gör och vad som förväntas av varje person för att allt ska lyckas. (Jacobsen & Thorsvik, 2008, 118 – 120)



Figur 4. Reengineering-modellen. (Jacobsen & Thorsvik, 2008, 120)

Organisationens form och strategi är tätt sammankopplade. Olika forskningar pekar på vilken av dem som bildas först, med varierande resultat bland forskningarna. Ett centralt tankesätt är ändå att organisationens struktur byggs för att stödja strategin, och utan den rätta strukturen så lyckas inte strategin uppnå sina mål. Som exempel kan nämnas ifall en organisation riktar in sig på en lågkostnadsstrategi. För att nå dessa låga kostnader behöver naturligtvis produktionen av produkten eller tjänsten vara utformad så att den skapar så låga kostnader som möjligt – något som uppnås via en struktur som ger möjlighet till en så effektiv produktion som möjligt. (Jacobsen & Thorsvik, 2008, 110 - 112)

Strukturer visualiseras oftast som boxar med streck mellan boxarna. Mintzberg utvecklade detta en aning genom att skapa en figur som ger en bättre helhetsbild av den typiska strukturen. Denna modell använde Mintzberg sedan för att förklara fem olika strukturer.



Figur 5. Mintzbergs modell. (Mintzberg, 1979, 20)

I mitten finns den primära delen av verksamheten. Längst ner i mittersta delen hittas den operativa kärnan som utför själva arbetet som är verksamhetens huvuduppgift, exempelvis lärare, sjuksköterskor eller arbetare vid det löpande bandet i en fabrik. Ett steg uppåt finns mellancheferna som övervakar och tillhandahåller resurser som behövs i den operativa kärnan. Ännu ett steg uppåt hittas den strategiska ledningen vars uppgift är att forma organisationens struktur och mål enligt den yttre omgivningen. (Bolman & Deal, 2019, 104)

På sidorna av den primära delen hittas två sekundära enheter; teknostrukturen och stöd- och serviceenheten. Teknostrukturen består av specialister och analytiker vars främsta uppgift är att analysera och kontrollera processer och resultat. Exempel på teknostrukturer är redovisnings- och revisionsenheter. Stöd- och serviceenhetens uppgift är att underlätta andras arbete. Exempel på personal inom stöd- och serviceenheter kan vara sekreterare eller vaktmästare. (Bolman & Deal, 2019, 104)

Det som Mintzberg kallar för den enkla strukturen är vanligast i relativt unga eller nystartade företag, där verksamheten styrs av en eller ett fåtal personer. Verksamheter med den enkla strukturen är som sagt ganska små vilket underlättar övervakningen, styrningen och anpassningen till nya riktlinjer eller omgivningar. På den negativa sidan hittas istället svagheten i att organisationen är väldigt beroende av den eller de personer som styr; ser de



den nya riktningen som behövs eller är de djupt insyltade i den dagliga verksamheten och glömmer bort att tänka långsiktigt? (Bolman & Deal, 2019, 105)

Maskinbyråkratin är en struktur som använder sig av alla delar av Mintzbergs modell. Strategiska ledningen fattar viktiga beslut som stakar ut organisationens framtid, mellancheferna kontrollerar att processerna framskrider enligt plan och den operativa kärnan gör det arbete som görs för att det bokstavligen ska hända något. Till sitt stöd har de teknostrukturen som standardiserar uppgifterna och följer upp resultatet samt stödfunktionerna som ser till att hela maskineriet är väloljat i det dagliga. Maskinbyråkratin lämpar sig bäst för olika typer av serietillverkning eller liknande rutinartade arbeten där den fungerar som mest effektivt. Problemen med strukturen ligger i att lyckas hålla den operativa kärnan motiverad för jobbet samt att kunna lösa spänningarna mellan de olika nivåerna. (Bolman & Deal, 2019, 106)

Den professionella byråkratin utgörs av en betydligt större operativ kärna än i andra strukturer. Exempel på professionella byråkratier kan hittas inom universitets- eller sjukhusvärlden. I det operativa hittar vi många högutbildade personer med stor handlingsfrihet för att uträtta sitt arbete enligt egen kunskap. Svagheten i den professionella byråkratin ligger i just den stora handlingsfriheten där en bristfällig kontroll är vanlig och i händelse av ändrade yttre förhållanden så svänger skutan långsamt eftersom den strategiska ledningen kan ha svårt att styra den starka operativa kärnan. (Bolman & Deal, 2019, 107)

Den divisionaliserade organisationen kan kännetecknas som flera organisationer i en. En divisionaliserad organisation består av flera eller många självständiga enheter med tillhörande ansvar för sitt område och dess verksamhet. Denna typ av struktur innebär en chans till stordriftsfördelar och större resurser. Nackdelarna är spänningarna mellan organisationens ledning och divisionens ledning som inte är ovanliga då huvudkontoret försöker kontrollera och övervaka vad som händer ute bland divisionerna. Kommunikationen är riktigt viktig i de divisionaliserade organisationerna, men på inget sätt lätt. (Bolman & Deal, 2019, 108 – 109)

Adhokratiska organisationen är en ganska lös men flexibel och självförnyande organisationsstruktur som hålls ihop med hjälp av laterala samordningstekniker (Bolman & Deal, 2019, 109). Adhocratin används ofta i projekt eller under tillverkning av stora produkter så som raffinaderier eller broar och är mera beroende av stöd- och serviceenheten än andra organisationsstrukturer då den kan utgöras av till exempel en juridisk avdelning,

forskningsavdelning och så vidare, vilka har visat sig vara viktiga delar i projekt. (Bruzelius & Skärvad, 2017, 346)

### 2.3.3. Omstrukturering

Omstrukturering syftar på ett ingrepp som ändrar på strukturerna eller omorganiserar i en organisation. Ingreppet innebär ofta ett väldigt kraftfullt men riskfyllt sådant och chanserna för att det önskade resultatet uppnås är inte mera än cirka 50 %. Omstrukturering är bland de mest populära verktyg som organisationsledare använder sig av världen över men att göra stora förändringar och samtidigt hålla alla intressenter nöjda är mycket svårt. Till sin natur är omstruktureringarna heller inte särskilt tydliga och uppenbara. (Bolman & Deal, 2019, 98 – 99)

Omstruktureringen är i sig en väldigt tids- och arbetsdryg process men upplevs som nödvändig av ledningen i samband med kriser eller uppenbara nya möjligheter. Omstruktureringar sker ofta när exempelvis organisationens omgivning förändras väsentligt, teknologier förändras, organisationen växer eller när en ny ledning tillträder och vill sätta sin prägel. Den stabila struktur som organisationer utan nyligen utförda omstruktureringar åtnjuter är oftast något som är svårt att slita sig ifrån, det vill säga det finns så gott som alltid ett motstånd mot att ändra på något som bidrar till en känsla av mera ostabil och osäker miljö. Stabiliteten och förmågan att förnya och anpassa sig är något av varandras motpoler vilket innebär att ju större stabilitet desto svårare blir det att göra förändringar när tiden för det är kommen. (Bolman & Deal, 2019, 113 – 115)

Enligt Bolman & Deal förutsätter en framgångsrik omstrukturering att ledningen följer följande principer:

- De som driver förändringen behöver på ett grundligt plan förstå organisationens mål och strategier.
- För att kunna förstå vad som inte fungerar i dagens läge så krävs att den befintliga strukturen och processerna studeras noggrant.
- När den nya strukturen utformas bör man utgå från förändringarna i mål, teknologi och omgivning.

- Att experimentera med den nya strukturen är till fördel, på det sättet syns vad som fungerar och vad som inte fungerar. (Bolman & Deal, 2019, 119 – 120)

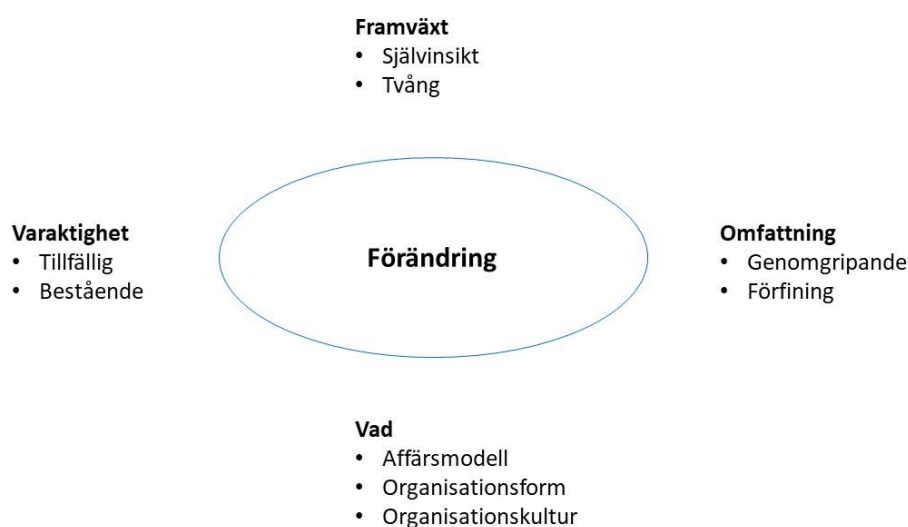
När det då är dags för omstrukturering behöver ledningen beakta de egenskaper som varje struktur har och vilka spänningar de kan ge upphov till. Mellan olika strukturer finns det viktiga skillnader som ofta glöms bort i förändringsarbetet vilket kan få svåra konsekvenser. Exempelvis är det stor skillnad på arbetet med omstruktureringen för en adhoc-rati och en maskinbyråkrati. Mintzbergs modell och dess principer ger här vägkost för arbetet under olika omständigheter:

- Den strategiska ledningen längtar allra mest efter en enkel struktur som är enkel att kontrollera. I verkligheten slår de oftast ett slag för centralisering där de försöker få ihop en enhetlig vision och strategi för helheten. Mellanchefernas mål är en uppdelning av verksamheten i mindre självstyrda enheter där de är utsatta för så lite som möjligt av den strategiska ledningens övervakande öga. Den operativa delen försöker oftast hitta sätt att begränsa andras inflytande över verksamheten och önskar så stor kontroll som möjligt. Spänningar mellan nivåerna i organisationen förekommer i så gott som varje omstrukturingsprojekt.
- Teknostrukturen är fokuserad på standardisering för att kunna mäta och övervaka verksamhetens utveckling. När det kommer till den strategiska ledningens önskan att centralisera eller mellannivåns önskan för större befogenheter så försöker teknostrukturen, beroende på omständigheterna för förändringen, att skapa en motvikt eller komplettera önskningarna. Teknokrater trivs bäst inom maskinbyråkratier.
- Organisationens stöd- och serviceenheter fokuserar på större samarbeten. När den formella makten sprids ut över organisationen och de får egna befogenheter känner de sig som mest nöjda.

De interna spänningarna mellan delarna bör varje ledning vara medveten om inför omstruktureringen. Viktigast är ändå att de som sist och slutligen formar strukturen försöker se till att varje dels behov uppfylls så gott det går, men samtidigt håller den form som krävs för att organisationen som helhet kan överleva på sikt. (Bolman & Deal, 2019, 112 – 113)

### 2.3.4. Förändringar

En organisation behöver som redan tidigare konstaterats vara kapabel till förändringar för att vara konkurrenskraftig och överleva på längre sikt. Dessa förändringar antas vara förändringar till det bättre, men det är viktigt att komma ihåg att förändringar inte alltid automatiskt leder till förbättringar. Förändringar kan gälla olika saker, ha olika framväxt, ha olika varaktigheter och vara av olika omfattning. (Bruzelius & Skärvad, 2017, 408) De olika typerna av förändring illustreras nedan i figur 6.



Figur 6. Olika egenskaper för förändringar. (Bruzelius & Skärvad, 2017, 408)

Förändringarna är olika svåra att genomföra. Ofta beror det på omfattningen av förändringen och hur den leds och drivs som process. De aningen mindre och oftast enklare förändringarna, som Bruzelius och Skärvad kallar inkrementella förändringar, berör aktiviteter som är menade att förbättra och finslipa de processer eller produkter som finns inom ramarna för den nuvarande affärsmodellen, strategin och organisationsformen. Strukturella förändringar å sin sida är då mera omvälvande förändringar. De strukturella förändringarna bryter med historien och är av större skala än de inkrementella. Här kan till exempel affärsmodellen eller strategin ändras, organisationsformen omformas eller så antas helt nya metoder och principer för att tillämpa affärsmodellen. (Bruzelius & Skärvad, 2017, 408 - 409)

Många av de förändringar som försöker sjösättas är sådana som till slut misslyckas och de flesta av de misslyckade förändringarna är sådana som aviserats uppifrån utan desto större förankring lägre ner i organisationen. Beslutsfattare som initierar förändringar utan att ha satt sig in i organisationsmiljön och detaljer har en tendens att lyckas se saker och ting ur ett begränsat antal perspektiv vilket oftast leder till misslyckanden. De förändringar där hela personalen involveras och en delaktighet skapas har betydligt större chans att lyckas än de som är uppbyggda på motsatt sätt. Att planera förändringar utan att ge ”oppositionen” möjlighet att komma till tals är ett så gott som säkert sätt att skapa förändringsmotstånd. (Bolman & Deal, 2019, 417 – 418)

En viktig roll i förändringsarbetet är utbildningen som ”förändringsagenterna” behöver få. Utan att ta sig tid att lyssna till de inblandades frågor och idéer samt försäkra sig om att de har självförtroendet och kompetensen som krävs för att driva igenom förändringen blir det svårt. Dessa personer behöver lära sig att kommunicera förändringen så bra som möjligt för att den ska lyckas. (Bolman & Deal, 2019, 421)

Förändringar är ett fenomen som lätt skapar oreda och förvirring. Många blir osäkra på sig själva och sin egen uppgift samt vad som förväntas av dem och vad de kan förvänta sig av sina kollegor. För en lyckad förändring krävs därmed tydliga anpassningar av roller och relationer. Förutsägbarhet och rationalitet väger i förändringssammanhang oftast mindre än förvirring och en känsla av kontrollförlust. (Bolman & Deal, 2019, 423 – 424)

I fråga om digitala förändringar gäller det fenomenet idag inte bara företag utan även offentliga organisationer. Kraven från omvärlden på automatiserade, smidiga och digitala lösningar i den offentliga sektorn ökar kontinuerligt (Beyer, 2019, 53). Traditionellt sett har organisationer förändrats i en tämligen långsam takt vilket passar oss människor. Arbeten med förändring av strukturer, kultur och beteenden görs inte i en handvändning. Tekniken däremot kan förändras i en väldigt snabb takt, något som därmed innebär att tekniken så gott som alltid kommer att vara steget före organisationerna. För att ta sig ett steg närmare behöver människorna i dessa organisationer stiga utanför den bekväma tryggheten och känna sig bekväma med det okända. Att kunna utvecklas inom alla områden är ändå mycket svårt eller nästintill omöjligt och kräver därför att organisationerna avgör vilka områden man vill satsa på för att uppnå mest värde. (Beyer, 2019, 48 – 51)

### 2.3.5. Strategiskt förändringsarbete

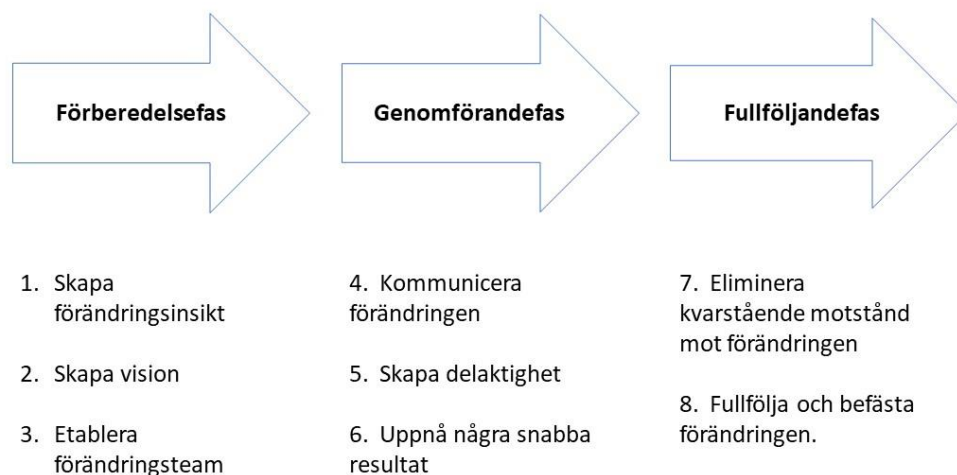
Enligt Bruzelius och Skärvad har strategiskt förändringsarbete två ansikten: ett där förändringen är planerad och ledningen har full koll på styrningen av förändringsprocessen från början till slut. Det andra är kanske den vanligare varianten, där vägen inte är spikrakt utstakad utan ledningen har snarare en idé och ett behov men den väldigt planerade processen ersätts i stället av en mera experimentell förändringsprocess som samtidigt är en läroprocess. (Bruzelius & Skärvad, 2017, 424 – 425)

Bruzelius och Skärvad har tagit fasta på två personers teorier gällande strategiskt förändringsarbete: professor John P. Kotter från Harvard Business School och Noel Tichy, professor vid University of Michigan.

Strategiskt förändringsarbete kan enligt John P. Kotter sammanfattas i åtta punkter, vilka sedan i sin tur kan delas in i tre olika faser. I den första fasen, förberedelsefasen, är det viktigt att skapa en insikt om att något behöver förändras. Detta kan enligt Kotter göras genom att låta kritiska röster träda fram tydligare, höja ambitionsnivån, visa på att det är bråttom att få igenom förändringen och vilka fördelar den för med sig. I första fasen bör även en vision skapas, vilken först och främst bör kunna uppnås men även vara klar och tydlig så att resultatet av visionen är förståeligt. Efter det ska ett förändringsteam sammansättas, vars uppgift är att arbeta för och driva förändringen. Teamet bör ha kompetens för arbetet samt ha en hög trovärdighet bland medarbetarna. (Bruzelius & Skärvad, 2017, 428)

I nästa fas, genomförandefasen, startas kommunikationen kring den kommande förändringen. Här används flera användbara kanaler för att skapa medvetenhet och få igång diskussioner kring förändringen. Samtidigt är det ytterst viktigt att alla känner att de är delaktiga i diskussionen och processen för att skapa en delaktighet på alla plan. Under diskussionens gång förmedlas visionen och förändringsbehovet ytterligare samt att nya attityder kan tränas. Här är det också viktigt att förändringen får en eller några snabba vinster som stärker förändringsidéns anseende bland medarbetarna, försvagar eventuellt förändringsmotstånd samt höjer moralen genom positiv feedback och eventuellt någon belöning. (Bruzelius & Skärvad, 2017, 428)

I fullföljandefasen elimineras det sista förändringsmotståndet för att kunna slutföra förändringen. När säcken knyts ihop kopplas det resultat som uppnåtts till det genomförda förändringsarbetet och nya fördelaktiga beteendemönster förstärks. (Bruzelius & Skärvad, 2017, 429)



Figur 7. Strategiskt förändringsarbets faser enligt Kotter. (Bruzelius & Skärvad, 2017, 428)

Enligt såväl Kotter som Bolman & Deal är det alldeles för många förändringar som faller på att de förbisett HR- och symboliska aspekter i förändringsarbetet. I sådana fall ligger i stället för mycket fokus på datainsamling och analyser vilket kan leda till att de humanistiska synpunkterna glöms bort. (Bolman & Deal, 2019, 430)

Enligt Noel Tichy så är strategiskt förändringsarbete en process där organisationen bör ses som tre delsystem: verksamhetssystemet, politiska systemet och kulturella systemet. För att den önskade förändringen ska lyckas så bör alla dessa tre delsystem beaktas och förändras av ledningen. För att ytterligare beskriva detta har Tichy bildat metaforen ett rep, som tvinnats ihop av tre mindre rep. Dessa tre delar bör nystas upp och arbetas med var för sig, för att sedan igen kunna bilda ett nytt kraftigare rep. Med verksamhetssystemet syftas på verksamhetens kunder och erbjudanden samt resurserna för framställandet av detta, kort sagt verksamhetens affärsmodell. Politiska systemet syftar å sin sida på maktfördelningen inom organisationen, vem som har befogenheter att besluta om strategiska val och så vidare. Det kulturella systemet omfattar organisationens värderingar, ledarstil och hur medarbetare socialiseras in i organisationen. (Bruzelius & Skärvad, 2017, 425 – 427)

Vid strategiskt förändringsarbete möter ledningen enligt Tichy på tre olika problem, nämligen det verksamhetsmässiga, politiska och kulturella problemet. Det verksamhetsmässiga problemet handlar om organisationens inre och yttre effektivitet. Här

råder det en osäkerhet kring vilka faktorer från omvärlden som påverkar organisationen och dess långsiktiga överlevnad. För att få kontroll över den bilden och reducera osäkerheten bör ledningen göra en analys av omvärlden och den tillgängliga informationen därifrån. Det politiska problemet handlar om att organisationen bör se över makten och resurserna så att de fördelas på ett sådant sätt att verksamheten ska skötas så effektivt som möjligt. Det kulturella problemet handlar om att organisationen behöver få en kultur som lyfter verksamhetssystemet och det politiska systemet. Genomsyras organisationen av värderingar och ideologier som stärker de andra systemen? (Bruzelius & Skärvad, 2017, 426)

För förändringen av de tre delsystemen finns enligt Tichy tre verktyg till hands: affärsmodell och strategi, organisationsform samt personalidé. Med hjälp av dessa verktyg har Tichy skapat en matris som ska bistå med vägledning för förändringsarbetet. För att förändringen ska lyckas måste alla dessa delsystem förändras med de verktyg som syns i figuren nedan. Verktygen är de samma men anpassas enligt verksamheten, maktförhållandena eller kulturen. (Bruzelius & Skärvad, 2017, 426 – 427)

Förändringsverktyg Delsystem	Affärsmodell och strategi	Organisationsform	Personalidé
Verksamhetssystemet	Bedöma och (om)definiera organisationens affärsmodell och strategi	Omfördela resurser genom omorganisation och nya styrsystem som motsvarar det omdefinierade verksamhetssystemets krav	Omplacera, utbilda, utveckla, rekrytera respektive avveckla i enlighet med verksamhetssystemets krav
Politiska systemet	Fastställa vem som ska ges rätt och möjlighet att påverka och utveckla affärsmodell och strategi	Omfördela makt såväl horisontellt (mellan divisioner, funktioner och avdelningar) som vertikalt (mellan centrum och periferi)	Utveckla karriärvägar, möjligheter till självutveckling samt former för belöning och bestraffning
Kulturella systemet	Utveckla organisationens kultur så att den stödjer genomförandet av affärsmodell och strategi	Utveckla ledarstil och värderingar som överensstämmer med omfördelning av resurser och makt	Rekrytera, utveckla och belöna medarbetare som stödjer de utvecklade värderingarna

Figur 8. Tichys förändringsmatris. (Bruzelius & Skärvad, 2017, 427)



### 2.3.6. Utlokalisering

I dagens läge är det väldigt vanligt att sysslor och uppgifter kan utlokaliseras åt en underleverantör. I princip kan det mesta av en organisations uppgifter sättas ut åt en annan part. Valet mellan att utlokalisera uppgiften eller att sköta den med egna resurser härstammar från den tillverkande industrin där råvaror, komponenter och system var de första sakerna att sättas utanför den egna organisationen. Grundregeln för utlokalisering är naturligtvis att ifall kostnaden för att hitta en leverantör, upphandla tjänsten eller produkten och uppföljningen av resultatet är billigare än samma utförande i egen regi så är det ekonomiskt vettigt att göra det. (Bruzelius & Skärvad, 2018, 119)

I regel fokuserar större företag och organisationer på sin kärnverksamhet med den påföljande risken att sysslor inom icke-kritiska delar av verksamheten missköts. I sådana fall kan det lönas att fortsätta fokusera på kärnverksamheten och i stället utlokalisera de andra sysslorna för att behålla fokus och kunna uppnå högre effektivitet och professionalitet. Enligt Bruzelius och Skärvad borde organisationer i första hand fokusera på det de själva kan, till exempel att skapa värden med en hög kostnadseffektivitet och utlokalisera alla andra sysslor till sådana aktörer som gör dem på ett effektivare sätt. Med hjälp av utlokalisering drar många företag nytta av stordriftsfördelar även om själva utförandet och processen inte sker inom den egna organisationen. Utlokaliseringen startade långt ut från kärnverksamheterna men kryper allt närmare kärnan idag. Fenomenet är normalt en het potatis mellan arbetstagare och arbetsgivare, efter att det blivit allt vanligare i västvärlden och mängder av tillverkning flyttats till östra delarna av världen. (Bruzelius & Skärvad, 2017, 222 - 223)

Mellan den beställande organisationen och underleverantören upprättas vanligtvis ett kontrakt som reglerar förhållandet mellan de båda parterna. Förhållandet är vanligen ett relativt stabilt förhållande över tid, även om det finns kortare förhållanden samt utbyten av tjänster eller produkter som engångsföreteelser. Huvudsaken är ändå att den beställande organisationen drar nytta av förhållandet på så sätt att den får de produkter eller tjänster de beställt till marknadspris och i stället kan fokusera på sin kärnverksamhet. (Jacobsen & Thorsvik, 2008, 245 – 246)

Genom att skapa ett nätverk av underleverantörer och samarbetspartners kan den beställande organisationen skapa sig flera fördelar:

- Större flexibilitet i organisationen – eftersom kontrakten med underleverantörerna oftast är lättare att upphäva än kontraktet med egna anställda i fall av lågkonjunktur

eller annan orsak. Även i fall av behov för nya produkter eller tjänster på kort varsel är det smidigare och snabbare att köpa färdiga produkter av erfarna tillverkare i stället för att starta upp en egen produktion.

- Lägre kostnader – eftersom den beställande organisationen kan konkurrensutsätta anbuden från underleverantörer för att på så sätt tvinga dem att sänka sina priser för att vinna upphandlingen.
- Större fokus på kärnverksamheten – eftersom den beställande organisationen har mera tid att satsa på annat än den produktion som då utlokaliseras. Därmed ökar också chanserna för vidareutveckling av kompetensen inom området som organisationen betraktar som sin kärnverksamhet.

Dock finns det också svagheter och risker i nätverksmodellen. Ifall den beställande organisationen inte har tillräckligt med kapacitet att hantera relationerna till underleverantörerna uppstår snabbt luckor där flexibiliteten utnyttjas på ett för beställaren negativt sätt. Lojaliteten kan också ifrågasättas i nätverk där konkurrensen är hård eftersom det finns en risk att underleverantören till sist söker en utväg ur konkurrensen som sätter en verklig press på underleverantörernas verksamheter. Kostnadsinbesparingarna är kanske inte heller så stora som det vid en första anblick kan ge sken av. Produktionskostnaderna sjunker men olika så kallade transaktionskostnader stiger i stället då kontrakt ska uppgöras och övervakas. Även genom större avstånd till produktion kan inspirationskällan till innovation och nya lösningar försvinna med tiden. (Jacobsen & Thorsvik, 2008, 246 – 248)

### **3. Metodik**

I detta avsnitt berättas om metodiken som använts i examensarbetet samt grunderna för valet av metoderna.

#### **3.1. Informationsinsamling**

Den information som vi samlar in bör vara en information som både stämmer och som vi har användning för. Här är det naturligtvis viktigt att den som samlar in informationen vet vad den gör. Processen bör ha en god validitet och reliabilitet, det vill säga vi vet vad vi undersöker och att vi gör det på ett tillförlitligt sätt. (Patel & Davidson, 1994, 85 – 86)

#### **3.2. Metoder**

När informationen samlats in gäller det att systematisera och behandla informationen för att kunna besvara frågorna som ställts för arbetet. De metoder som vanligtvis används för att tolka numerisk information kallas kvantitativa metoder och de som används för tolkning av information i textformat kallas kvalitativa metoder. (Patel & Davidson, 1994, 90)

##### **3.2.1. Kvantitativa metoder**

När man arbetar med kvantitativa metoder är man inom den statistiska vetenskapen. Inom den finns verktyg för att ordna, beskriva och analysera olika slags data. Inom statistiken finns två olika delområden: deskriptiv statistik, som med hjälp av siffror försöker ge en bild av informationen som samlats in, och hypotesprövande statistik som används för att testa olika statistiska hypoteser. (Patel & Davidson, 1994, 90)

De forskningsresultat som fås fram ska helst vara så generella som möjligt för att kunna generaliseras på större grupper än den undersökta gruppen eller objektet. Som ett lämpligt exempel kan människor användas. Där undersöks oftast en grupp människor för att sedan få fram ett resultat som är representativt för större grupper eller hela populationen. (Patel & Davidson, 1994, 91)

Kort sagt så kan man konstatera att ifall frågeställningen är hur ofta, hur många eller hur vanligt något är så handlar det om en kvantitativ studie som bör göras. Tittar man på ett exempel med blommor på en äng och det är mängden blommor som intresserar så är en kvantitativ studie bäst genom räkning av blommorna. (Trost, 1997, 16)

### **3.2.2. Kvalitativa metoder**

När kvalitativa metoder används är målet oftast att hitta en annan och djupare kunskap som berättar om helheten bättre än den kunskap som fås med hjälp av kvantitativa metoder. Det finns många olika sätt att utföra en kvalitativ undersökning, gemensamt för dessa är dock att de oftast innehåller ett textmaterial av något slag som ska undersökas och analyseras. (Patel & Davidson, 1994, 99 – 100)

Enkelt sagt så är en kvalitativ metod den rätta vägen att gå när frågeställningen gäller att förstå eller hitta mönster i något. Det vill säga om blommornas olika sort och deras situation intresserar så är det kvalitativ metod som gäller. (Trost, 1997, 16)

### **3.2.3. Kvalitativa intervjuer**

En kvalitativ intervju går i stora drag ut på att förstå den intervjuades erfarenheter och känslor (Trost, 1997, 24). Därför bör tyngdpunkten i frågorna mera ligga på ”hur?” än på ”varför?”. Känslorna som efterfrågas kan också fås fram via frågor om beteenden och handlingar. ”Vad gjorde du då?” kan i sådana fall betecknas som en bättre fråga än ”hur upplevde du situationen?” genom att intervjuaren skapar sig en bättre bild av vad som skett. Dock är det viktigt att komma ihåg att det som berättas är subjektivt. (Trost, 1997, 33 – 36)

Dispositionen av intervjun kan ställas upp före i form av en lista över frågeområdena. Den som intervjuar ska läsa in sig på områdena så att intervjun sedan flyter på enligt syftet. Det är dock onödigt med i förväg formulerade frågor och frågeformulär – det är den intervjuade som ska styra ordningsföljden och val av delaspekter. Enligt Trost är det bättre om insamlingen av information är för lite än för mycket, eftersom all information sedan också ska behandlas och tolkas. (Trost, 1997, 47)

### 3.3. Egna tillvägagångssätt

De egna tillvägagångssätten i detta arbete har gjorts med hjälp av olika verktyg. Insamlingen av information har gjorts både med hjälp av insamling och sammanställning av siffror och med hjälp av kvalitativa intervjuer.

Det kvantitativa arbetet har gjorts genom en genomgång av senaste årens siffror i ekonomirapporter, bokslut, fakturor och fältpersonalens arbetstimlistor. Siffrorna har sammanställts i tabeller för att kunna jämföra åren emellan eller få ut ett medeltal för åren i fråga. Ur sammanställningarna och deras siffror har information tagits för analysering av verksamheten och därifrån har slutsatser kunnat dras för att hitta åtgärder. Med hjälp av denna metod har saker kunnat konstateras mera ”svart på vitt”, främst gällande ekonomiska realiteter i verksamheten. Metoden har varit tidsdryg eftersom digitaliseringsgraden av informationen varit låg.

Det kvalitativa arbetet gjordes med hjälp av intervjuer av tjänstemän i organisationen vilka har en god inblick i den kommunaltekniska avdelningens verksamhet. Intervjuerna och informationen från dem fungerar som kompletterande och/eller styrkande information till de delar som det kvantitativa arbetet inte ger lika heltäckande svar på.

Den egna tolkningen i den kvantitativa delen är utmanande till stora delar för att kunna få ett objektiva svar som ligger så nära sanningen som möjligt, medan mindre delar av siffrorna ger tydligare svar. Tolkningen av den kvalitativa delen är också utmanande men ger en bredare bild av problematiken i dagens läge.

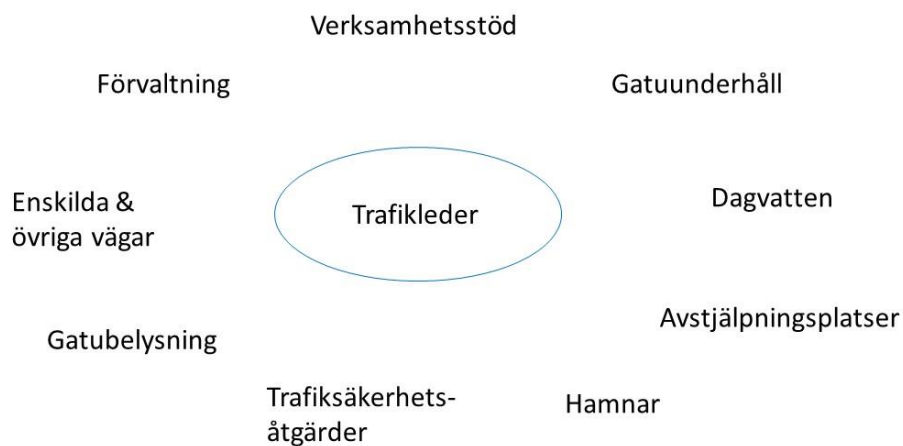
## 4. Empiri

I den empiriska delen presenteras den kommunaltekniska avdelningens verksamhet och dess situation närmare. För att förstärka bilden av verksamheten och den kommande analysen utvecklas även några nyckeltal för en del av områdena samtidigt som resultatet av intervjuerna presenteras.

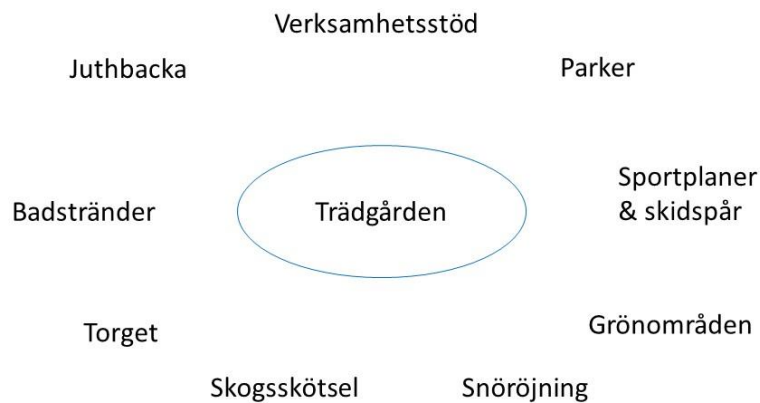
### 4.1. Verksamheten idag

I dagens läge handhar kommunaltekniska avdelningen ett synnerligen brett ansvarsområde. Trafikleder och allmänna områden – som resultatområdet heter till pappers – består idag av delområdena trafikleder och trädgården vars kostnader fördelas på 13 kostnadsställen:

- Trafikleders förvaltning
- Trafiksäkerhetsåtgärder
- Gator och byggnadsplanevägar
- Dagvattensystem
- Enskilda vägar
- Övriga vägar
- Väg- och gatubelysning
- Hamnar
- Avfallshantering
- Parker & allmänna områden
- Torget
- Fritidsunderhåll
- Juthbacka-området



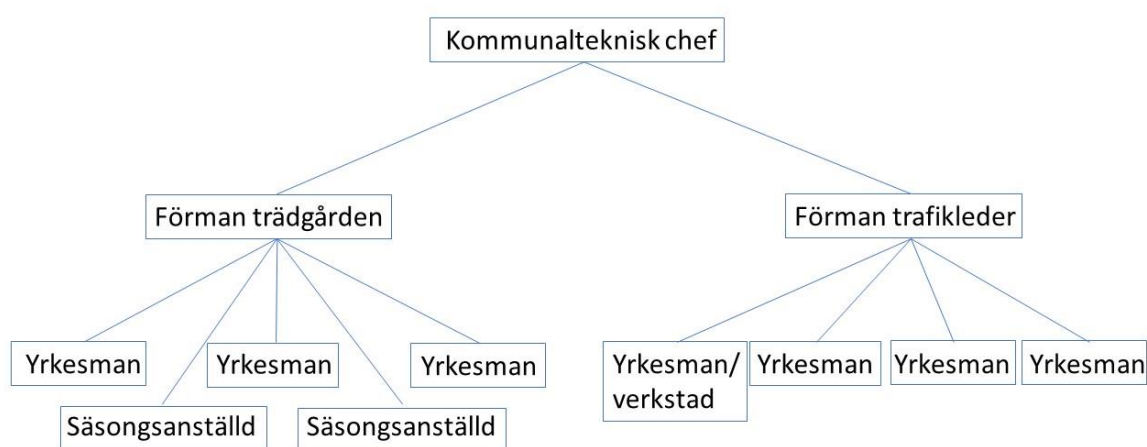
Figur 9. Bild över trafikleders verksamhetsområden.



Figur 10. Bild över trädgårdens verksamhetsområden.

Personalstyrkan idag är tre inom trafikleder och tre inom trädgården, varav en på varje sida är förmän underställda kommunaltekniska chefen. Därtill finns en anställd som sköter avdelningens verkstadsarbeten, maskin- och fordonsunderhåll och diverse sysslor åt både trafikleder och trädgården samt även byggnadssidan vid behov. Trädgården sysselsätter även

två säsongsanställda under sommarhalvåret då arbetsmängden är som mest på trädgårdssidan. Sommarjobbare anställs till både trafikleder och trädgården under två månader på sommaren. Arbetsfördelningen mellan trafikleder och trädgården är av tradition sådan att trafikleder sköter sådana sysslor som rör gator, enskilda och övriga vägar, dagvattensystemen, trafiksäkerhetsåtgärder, hamnar och avfallshantering. Trädgården å sin sida sköter om parkerna, torget, fritidsunderhållet och Juthbacka-området. Därtill utför trädgårdens anställda underhåll vid badstränderna samt skogsbruksåtgärder i stadens skogar. Verksamhetsstöd av olika slag utförs också åt andra verksamheter inom stadens organisation av både trafikleder och trädgården vid behov.

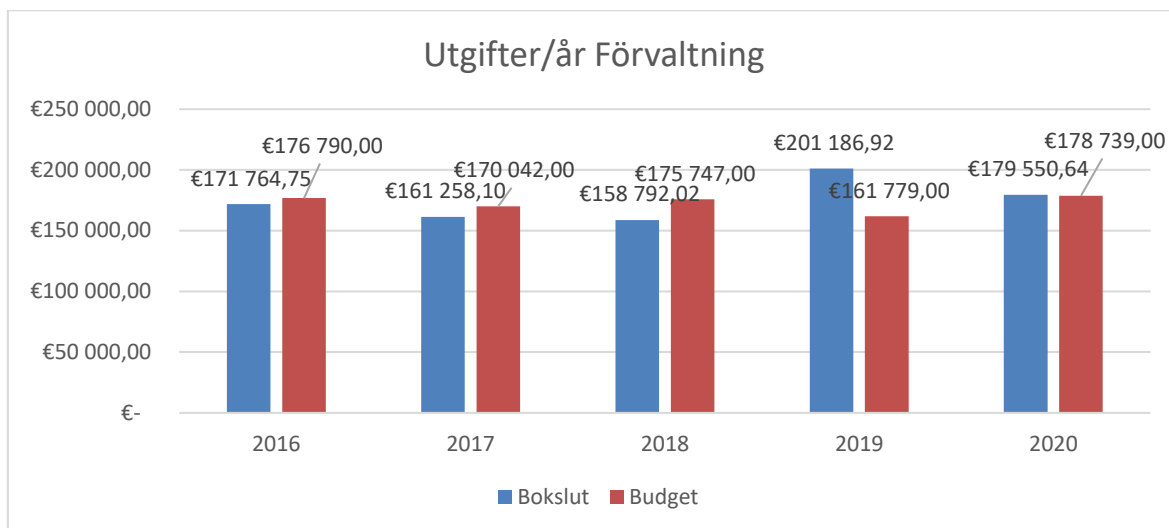


Figur 11. Personalstrukturen på kommunaltekniska avdelningen.

#### 4.1.1. Trafikleders förvaltning

Under kostnadsstället trafikleders förvaltning bokförs arbete och kostnader som i allmänhet gäller upprätthållandet av verksamheten kring trafiklederna. Kostnader som bland annat kommunaltekniska chefens lön, bränslekostnader, maskin- och fordonsunderhåll och så vidare bokförs alltså här. Tekniska avdelningen har en egen verkstad där stora delar av underhållsarbetena på fordonsparken och de dagliga arbetsredskapen utförs. Under förvaltningen faller även arbeten och kostnader som inte har en direkt plats under andra kostnadsställen, exempelvis underhåll av brandposter.

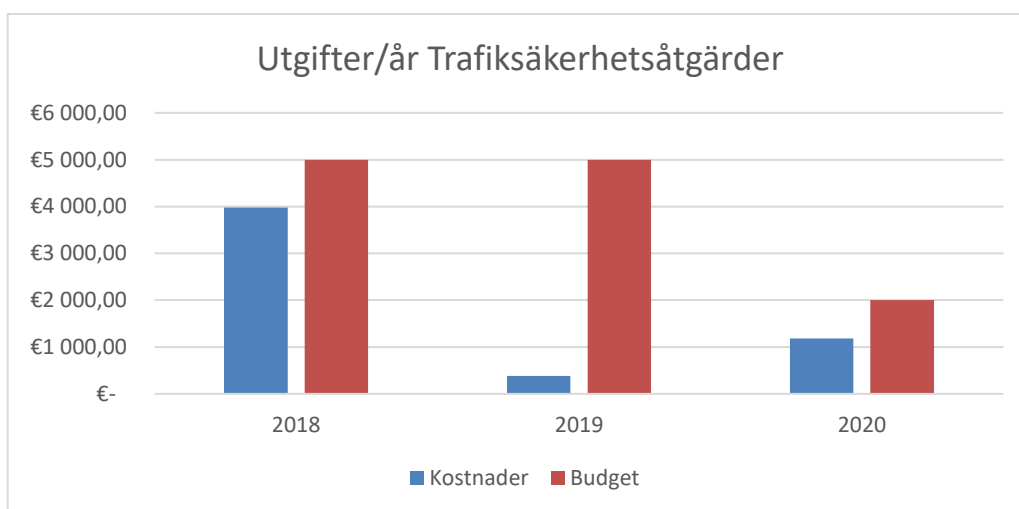




Figur 12. Kostnader åren 2016 – 2020 för trafikleders förvaltning.

#### 4.1.2. Trafiksäkerhetsåtgärder

Arbeten för trafiksäkerhet bokförs ganska naturligt under kostnadsstället för trafiksäkerhetsåtgärder. Kostnadsstället kom till för ett fåtal år sedan. Åtgärderna är vanligtvis ganska små då budgeten inte är särskilt stor. De olika åtgärder som görs koordineras i samråd med trafiksäkerhetsgruppen i staden vilken består av tjänstemän och -kvinnor från olika sektorer inom stadens organisation. Gruppen sammanträder några gånger per år för diskussion om eventuella åtgärder, kampanjer med mera.

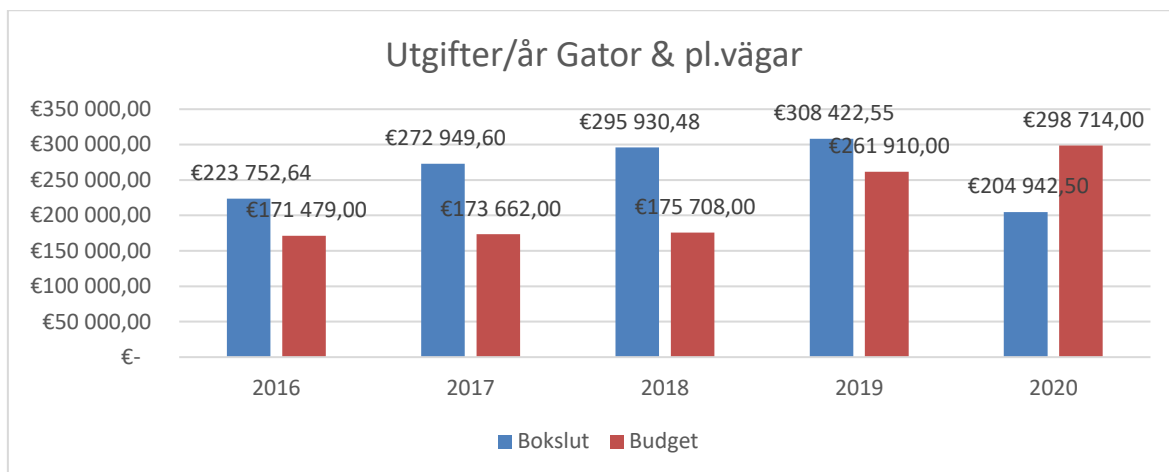


Figur 13. Trafiksäkerhetsåtgärdernas kostnader åren 2018 - 2020.

### 4.1.3. Gator och byggnadsplanevägar

Under gator och byggnadsplanevägar ryms de arbeten som görs för gatuunderhållet på detaljplaneområden. Detaljplaneområden med gator som ska skötas hittas i Nykarleby i centrum, Jeppo och i Munsala. Totalt rör det sig om cirka 52 kilometer gator som ska underhållas, varav största delen, 43 kilometer, hittas i centrum. Till skötselområdet hör också cirka 15 kilometer gång- och cykelleder. Största delen av det jobb som de anställda inom trafikleder gör riktas till detta område och speciellt till centrum. Vintertid hjälper även trädgårdens medarbetare till med snöröjningen, vilken då det beger sig sysselsätter nästan hela personalen. Arbetena under sommarhalvåret utförs till största del i egen regi men under vinterhalvåret utförs stora delar av det primära underhållet i samarbete med utomstående entreprenörer för att hinna utföra åtgärderna i tid. Cirka 20 veckor om året bildar den egna personalen en dejoursring för att hålla så bra koll som möjligt på vinterunderhållet. På grund av avstånden till centrum och personalen utförs det primära gatuunderhållet i Jeppo och Munsala nästan helt och hållet av utomstående entreprenörer såväl vintertid som sommartid.

Områdets omfattning utökas stegvist i takt med att staden bygger nya bostads- och industriområden med nya gator att underhålla. Senaste 3 åren har gatornas längd ökat med cirka 1,8 kilometer och under 2021 ökas volymerna ytterligare. I takt med utökningen stiger även kostnaderna, även om de är väldigt väderberoende och stora kast kan hittas mellan åren. Speciellt antal snöfall och snömängden under vintern har en stor betydelse för kostnaderna för gatuunderhållet. Förutom att det kan bli flera varv av snöröjning till följd av nederbörden så kan rikliga snöfall även bidra till stora mängder efterarbeten, exempelvis bortkörning av snöhögar som utgör sikthinder i korsningar eller hyvling av vägytan. Utan att göra sig lustig kan man här tala om en riktig snöbollseffekt för kostnaderna, för det handlar verkligen om det när snön faller. Underhållet av gator och vägar på detaljplaneområden och dess kostnader har senaste åren varit utmanande att lyckas hålla inom budget vilket kan ses i figur 14.

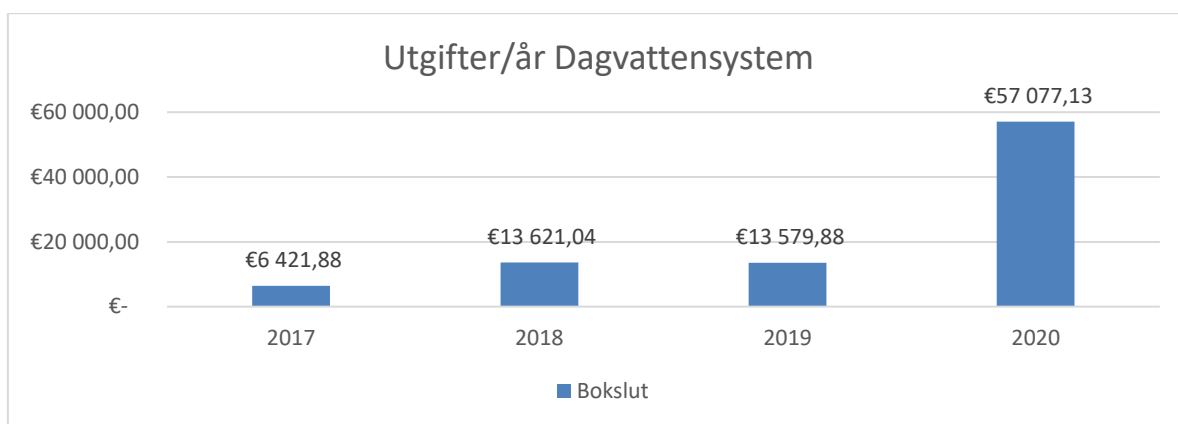


Figur 14. Gator och byggnadsplanevägars kostnader åren 2016 – 2020.

#### 4.1.4. Dagvattensystem

Dagvatten är ett samlingsord som avser regn-, smält- och dräneringsvatten. Ansvaret för dagvattenhanteringen inom detaljplaneområden ligger på kommunen. Kostnadsstället för dagvattensystem bildades så sent som 2020 efter att kostnaderna tidigare har hört under gator och byggnadsplanevägar. Med hjälp av ett skilt kostnadsställe ger det en bättre bild av verksamheten och dess kostnader. Arbeten som utförs med dagvattensystemen är i första hand underhåll av dagvattenrör och -brunnar men även diken. Så gott som varje år finns det även ett behov av mindre utbyggnader eller saneringar som behöver göras för att förbättra dagvattenavledningens kapacitet eller för att någon som inte tidigare varit ansluten till systemet nu ska kunna ansluta sig, vilket kommunen enligt markanvändnings- och bygglagen (1995/103i §) är skyldig att ordna. Mindre underhållsåtgärder utförs av eget manskap men större åtgärder sköts normalt av utomstående entreprenörer som har sugbilar och diverse verktyg för mera omfattande underhåll.

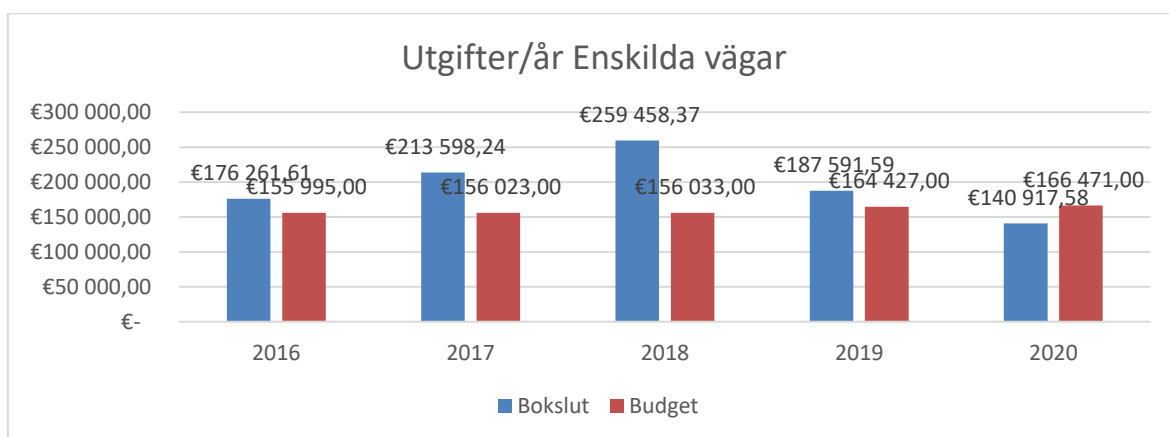
2020 var ett exceptionellt aktivt år inom dagvattensystemen med ett flertal förbättringar och mindre utbyggnader utöver det normala underhållet. Det syns i kostnaderna som under året uppgick till cirka 57 000 € vilket är betydligt högre kostnader än under tidigare år.



Figur 15. Kostnader för dagvattenunderhåll och -åtgärder åren 2017 – 2020.

#### 4.1.5. Enskilda vägar

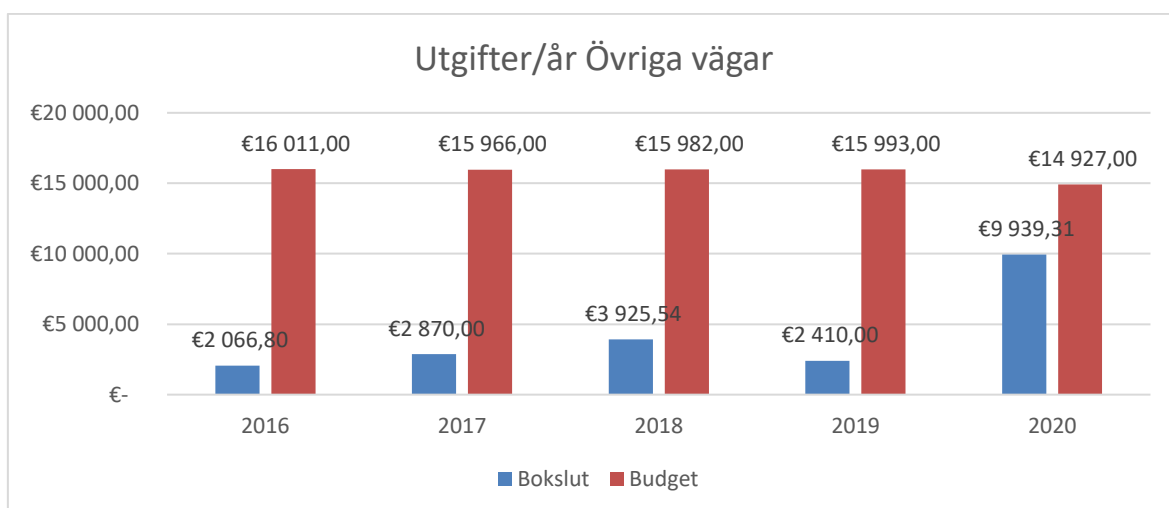
Under enskilda vägar faller kostnaderna för underhållet av enskilda vägar, det vill säga privata vägar som staden har underhållsavtal med eller betalar bidrag åt. Enskilda vägar kan ha flera vägdelägare och förvaltas via ett väglag med en styrelse eller syssloman (Lagen om enskilda vägar 2018/53 § - 56 §). De enskilda vägar som har bildat ett väglag, har minst tre fasta bosättningar och en väglängd på minst en kilometer har rätt att ansöka om underhåll av staden. De enskilda vägarna som staden i dagsläget sköter är till största delen ute i byarna och omfattar tillsammans en längd av cirka 115 km runtom i kommunen. Underhållet på enskilda vägar utförs till största delen av utomstående entreprenörer. Kontroll av vägarna och planering av underhållet sköts kontinuerligt av kommunaltekniska chefen. Utöver de väglag som staden har underhållsavtal med finns även mindre väglag som inte uppfyller kraven på längd eller antal fasta bosättningar. De kan i stället ansöka om bidrag för underhållskostnader varje vår av staden, som har reserverat en liten summa för detta varje år i budgeten. Senaste åren har summan legat på cirka 17 000 €, som sedan fördelas mellan väglagen som söker bidrag. Precis som underhållet på detaljplaneområden har enskilda vägars underhåll haft stora svårigheter att klara budgeten senaste åren.



Figur 16. Enskilda vägars kostnader åren 2016 – 2020.

#### 4.1.6. Övriga vägar

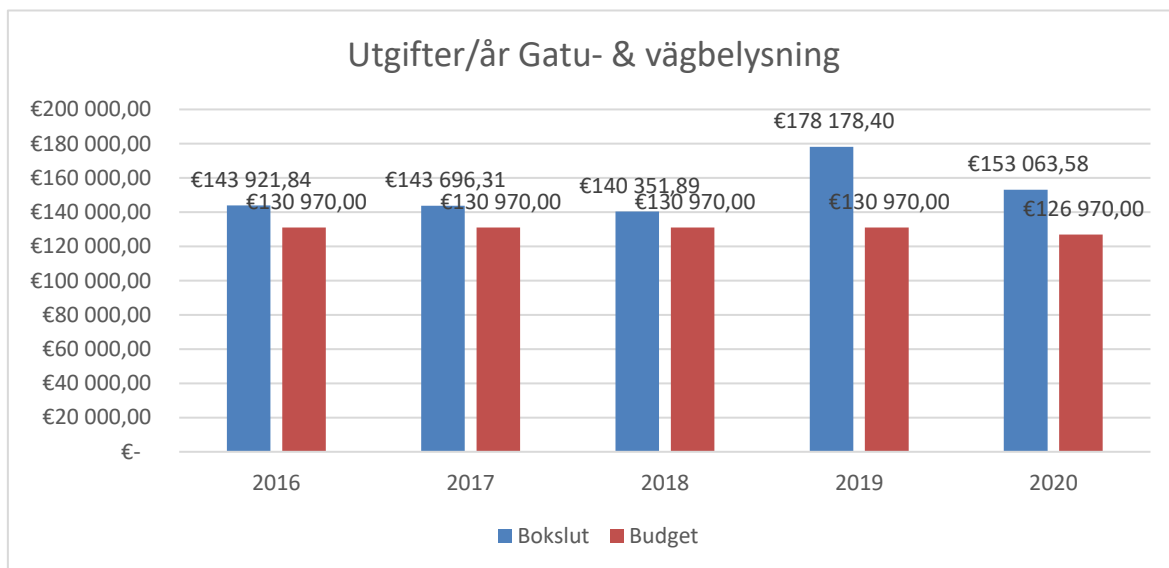
Under övriga vägar hittas de vägar som staden sköter som inte faller under vare sig detaljplanevägar eller enskilda vägar. Detta är vägar som till exempel vägar fram till någon av stadens hamnar eller olika typer av arrendeområden som staden besitter utanför detaljplaneområden. Underhållet av dessa vägar sköts till största delen av utomstående entreprenörer. Under senaste året steg kostnaderna till följd av en ändring i hur kostnaderna bokförs mellan enskilda vägar och övriga vägar. Summa summarum är kostnaderna för dessa vägar inte särskilt stora, sett till helheten.



Figur 17. Övriga vägars kostnader åren 2016 – 2020.

#### 4.1.7. Väg- och gatubelysning

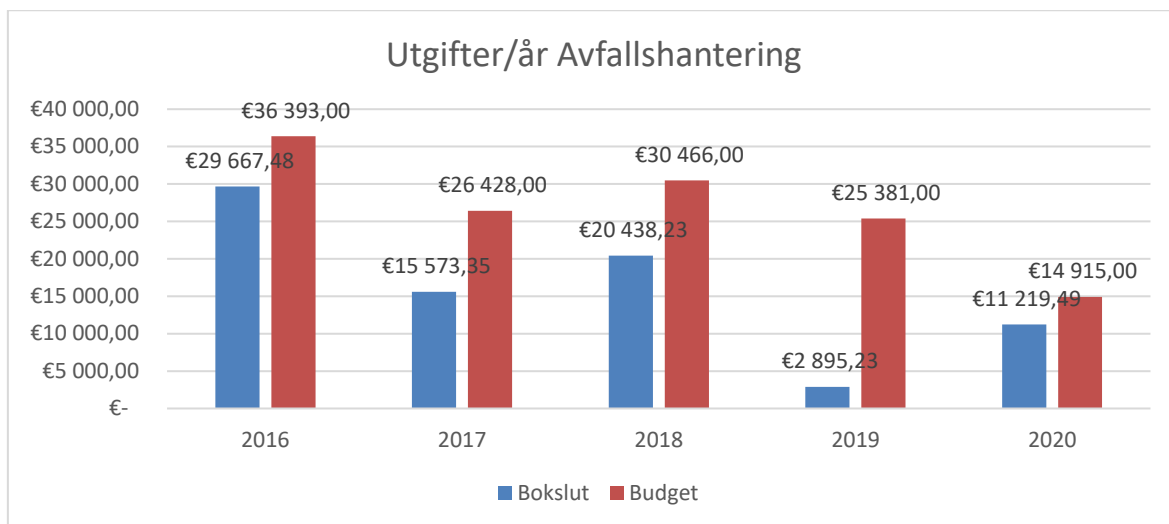
Som namnet på kostnadsstället avslöjar så bokförs kostnaderna för gatubelysningen här. Väg- och gatubelysningen runt om i kommunen ägs av staden förutom på de allra största statliga vägarna. Underhållsåtgärder och saneringar utförs av Nykarleby Kraftverk och Jeppo Kraft. El och underhåll är de primära utgiftskällorna för området, därför är kostnaderna ganska jämna från år till år om inget oväntat uppstår. Årligen satsas investeringsmedel på förnyandet av belysningsarmaturer vilket på sikt leder till lägre elkostnader.



Figur 18. Gatu- och vägbelysningens kostnader åren 2016 – 2020.

#### 4.1.8. Avfallshantering

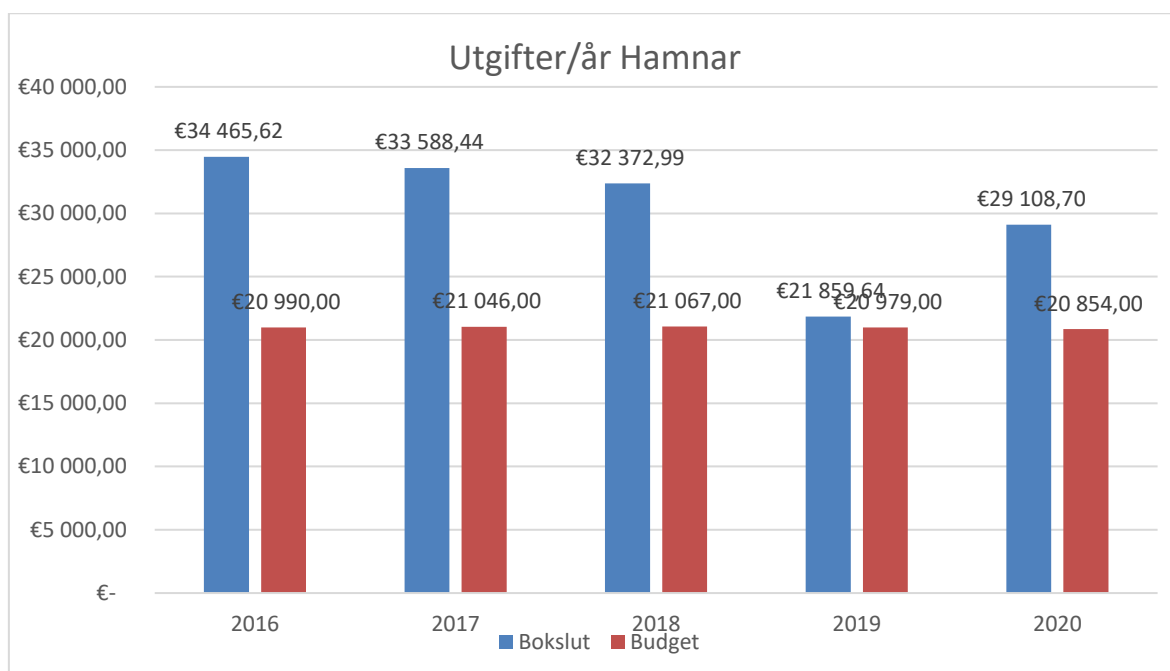
Området avfallshantering handlar inte om den normala, dagliga avfallshantering som man kanske kunde tro utifrån namnet. Inom kommunens gränser finns flera gamla avstjälningsplatser vars verksamhet avslutats för länge sedan, men enligt miljötillståndet behöver kontroller göras årligen för att följa med tillståndet på platsen och övervaka ifall eventuella föroreningar slipper ut i naturen. Kontrollerna utförs av laboratorier men kostnaderna faller på staden, precis som röjningsarbeten och dylikt som behöver göras för att hålla området runt de gamla avstjälningsplatserna i någorlunda skick. De egna arbetena utförs under tider på året då vädret inte kräver insatser på gatuunderhållet och det därmed finns extra tidsresurser att avvara.



Figur 19. Avfallshanteringens kostnader åren 2016 – 2020.

#### 4.1.9. Hamnar

Under hamnar hittar vi det underhåll som görs i de tre hamnar som staden sköter om, nämligen småbåtshamnarna vid Andra Sjön och Nålören samt fiske- och småbåtshamnen vid Brännskata. Även farlederna och kostnaderna för dem bokförs på detta kostnadsställe. Utöver hamnarna och farlederna bokförs även kostnader för skötseln av de sex badstränder som staden förfogar över sommartid under samma område. Största delen av det arbete som normalt görs både i hamnarna och på badstränderna utförs av stadens anställda, borträknat de obligatoriska provtagningar vid badstränderna som tas av hälsomyndigheter. Underhållet av farlederna görs av utomstående parter. För hamnplatserna tas en hamnavgift samt hyra ifall det är fråga om en hyresplats, vilket betyder att kostnadsstället har årliga intäkter som ligger kring 20 000 €. Intäkterna täcker områdets utgifter så länge inga större åtgärder görs, vilket tenderar vara svårt då saneringsskulden stiger i stadig takt i hamnarna samtidigt som muddringar bör göras nu som då.

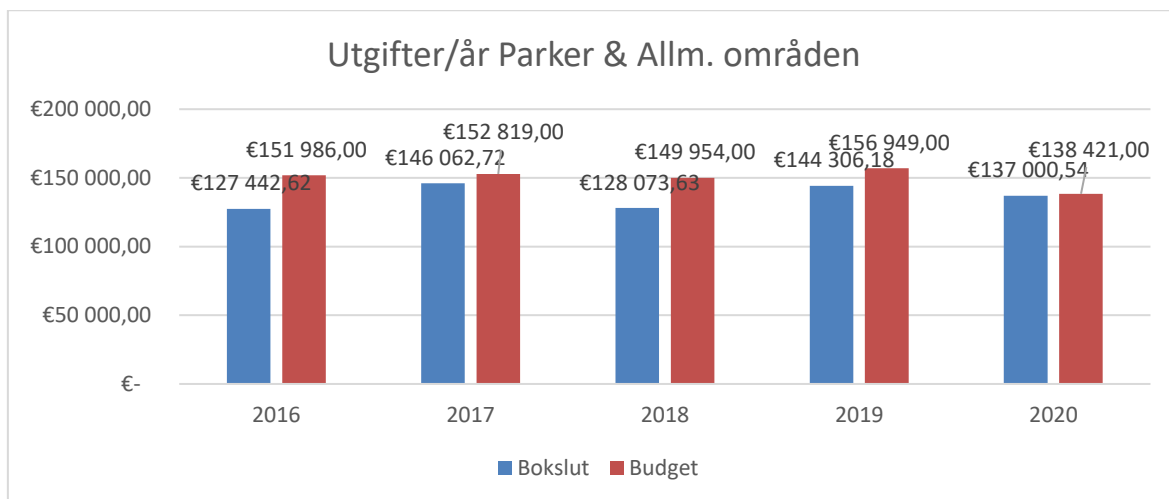


Figur 20. Hamnarnas kostnader åren 2016 – 2020.

#### 4.1.10. Parker och allmänna områden

Under parker och allmänna områden hör det mesta av trädgårdens verksamhet och kostnader. Området är brett och handlar mest om arbeten inom trädgårds- och parkunderhåll men även flertalet stödtjänster så som uppsättning av banderoller inför evenemang och dylikt. Det mesta av trädgårdens arbeten utförs som eget arbete, var den största insatsen krävs under sommarhalvåret då trädgårdsavdelningen också normalt har två säsongsanställda för att hinna med de områden som ska skötas. Under de cirka 20 veckor som sommarsäsongen pågår sköter trädgården om bland annat 20 hektar gräsytor, som klipps varje vecka. När en vecka har avverkats, börjar man om från början igen. Under juni och juli får trädgården hjälp med gräsklippandet och parkunderhållet av sommarjobbare som brukar vara 4 - 5 till antalet per månad.

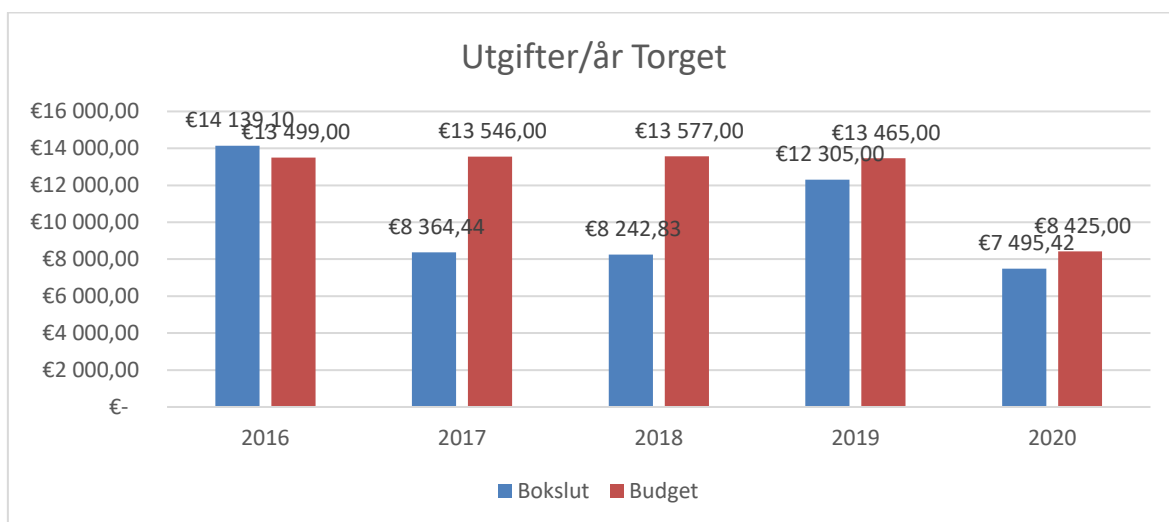




Figur 21. Parker och allmänna områdens kostnader åren 2016 – 2020.

#### 4.1.11. Torget

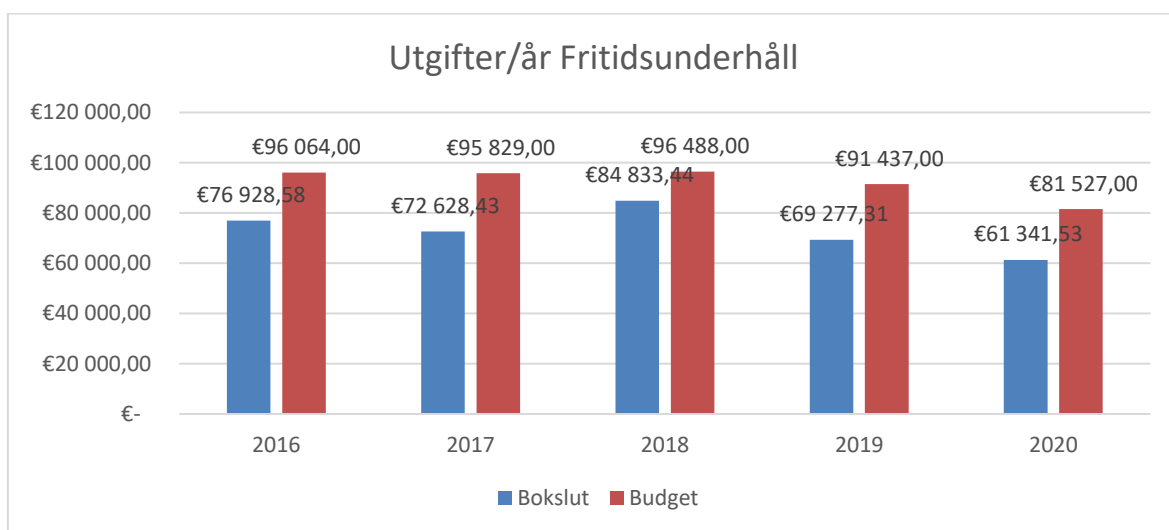
Under torget bokförs de kostnader som härrör sig till torget i centrum. Totalt sett är kostnaderna små, och består främst av elkostnader. Arbeten som utförs på torget är främst egna arbeten i form av städning efter helger och eventuella tillställningar. Tyvärr utsätts torget för en del ofog också vilket leder till kostnader i form av reparationer eller förnyande av belysning och motorvärmastolpar.



Figur 22. Torgets kostnader åren 2016 – 2020.

#### 4.1.12. Fritidsunderhåll

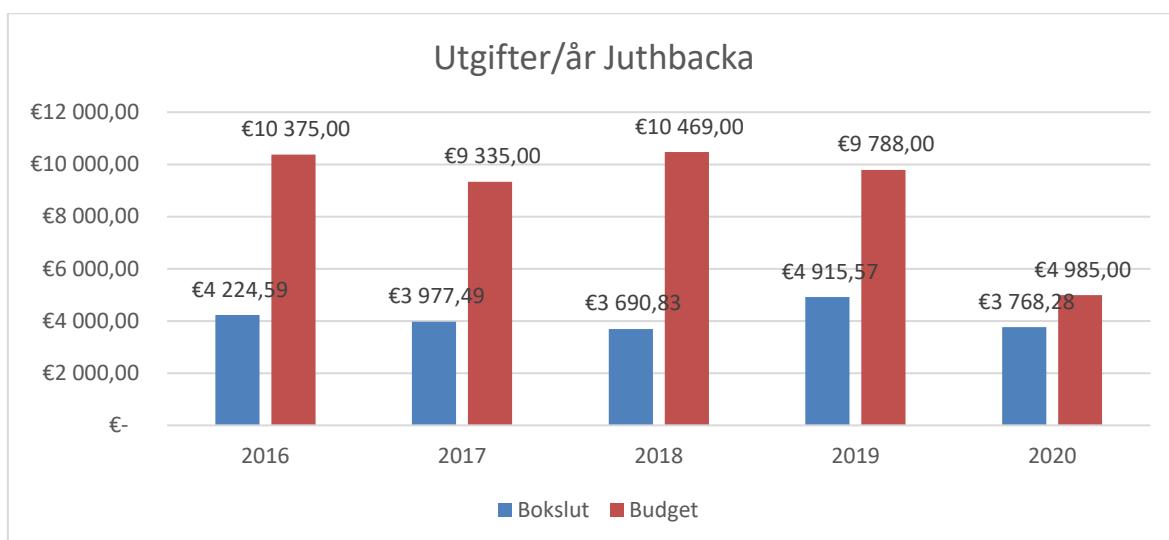
Fritidsunderhållet är benämningen på det område som sköter underhållet på stadens idrottsanläggningar utomhus. Här görs arbeten både i egen regi och med hjälp av entreprenörer. Inom centrum sköts gräsplaner och löparbanor till största del av eget manskap medan gräsplanerna i Munsala och Jeppo sköts av entreprenörer, likaså sköts skidspårsdragningen vintertid till största delen av entreprenörer. Till området hör också underhållet av ett fåtal vandringsleder och grilltak som är belägna på rekreationsområden.



Figur 23. Fritidsunderhållets kostnader åren 2016 – 2020.

#### 4.1.13. Juthbacka

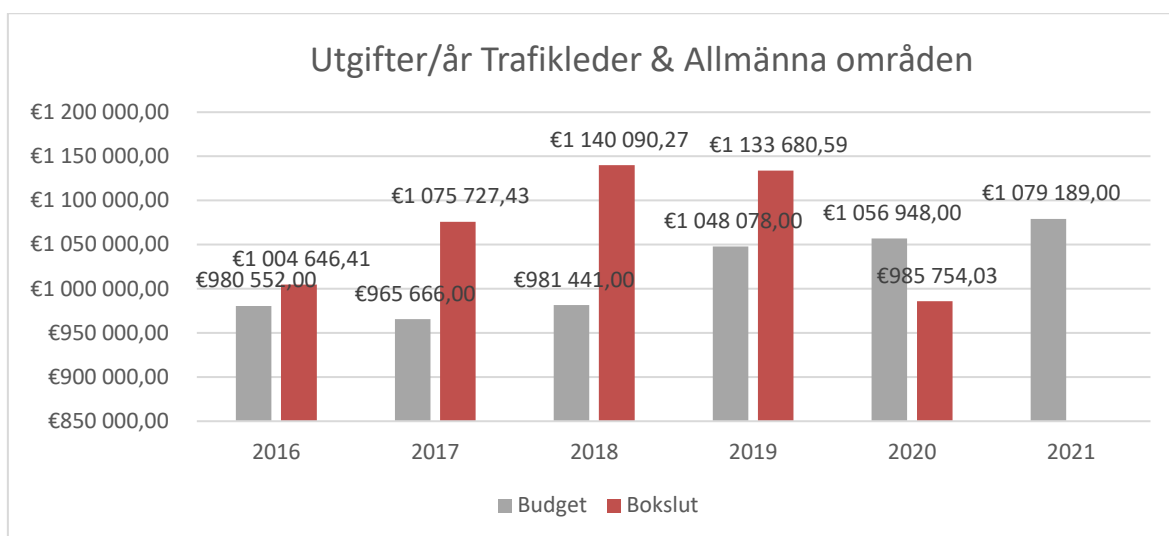
Juthbacka-området intill älven i Nykarleby förvaltas av Juthbacka stiftelsen men sommarunderhållet på området sköts av stadens trädgårdsavdelning. Området är cirka 5 hektar stort varav 4 hektar är gräsmatta som ska skötas varje vecka. Arbetstimmarna som satts på området faktureras i slutet av året, vilket gör att kostnadsstället för Juthbacka normalt gör kring ett nollresultat netto. Vinterunderhållet sköts av en av Juthbacka stiftelsen anlitad entreprenör, lika som byggnadsunderhållet.



Figur 24. Juthbacka-områdets kostnader åren 2016 – 2020.

## 4.2. Verksamhetens kostnadsutveckling

Totalt sett har kommunaltekniska avdelningen inga stora inkomster i förhållande till kostnaderna, därför har fokus satts på totala kostnader i stället för nettoresultat. De senaste årens kostnadsutveckling är ingen direkt munter syn för trafikleder & allmänna områden som helhet. Vid en anblick på kostnadsutvecklingen och budgetutvecklingen i figur 25 nedan kan man se att trots ökningarna i budgeten varje år förutom 2017 så har budgetmedlen inte räckt till förrän trenden kunde brytas under 2020, vilket var ett väldigt gynnsamt år ekonomiskt till följd av vädret. Överskridningen i medeltal under åren 2016 – 2019 ligger på cirka 10 %. Största orsaken till överskridningarna är trafiklederna som i medeltal överskridit de budgeterade utgifterna med cirka 20 % under åren 2016 – 2019 samtidigt som parker och allmänna områden underskridit budgeten med 16 % i medeltal.



Figur 25. Trafikleder & allmänna områdens kostnadsutveckling 2016 – 2020.

Personalkostnaderna har under åren 2016 – 2019 stigit med cirka 25 %, eller 78 000 €, vilket hänger ihop med trafikledernas underhåll. Mycket snö och halka orsakar mera arbetstimmar och övertidstillägg för personalen. Det syns också att trenden bryts under året 2020 då personalkostnaderna sjönk igen med 12 %. Summa summarum har underhållet av trafikleder en stor inverkan på avdelningens kostnader. Även om mängden gator och vägar utökas kontinuerligt är kostnadsökningarna procentuellt större än volymökningarna. De stora kostnadsökningarna antas bero på områdets känslighet för väder. Hypotetiskt kan också en ökande saneringsskuld på gatu- och vägnätet bidra till kostnadsökningarna.

### 4.3. Intervjuer

För att kunna skapa en bättre bild av nuläget för avdelningen har intervjuer av tjänstemän inom stadens tekniska avdelning med nära anknytning till kommunaltekniska avdelningen hållits. Intervjuerna är endast två till antalet men fungerar som komplement till relevanta nyckeltal och siffror för analysen. Intervjuerna kretsade kring frågeområden angående kommunaltekniska avdelningens kärnverksamhet, problem, resurser och även kort om framtiden.

Resultatet från intervjuerna tyder på att verksamhetsområdets bredd och volym börjar tära på kvaliteten och långsiktigheten i verksamheten. En tämligen klar bild bland de intervjuade av vad som är kärnverksamheten pekar på att gatu- och vägunderhåll är den verkliga kärnan

och främst gator inom detaljplaneområden. Även underhållet av parker och idrottsområden anses höra till områdets kärnverksamhet. För det som lämnar utanför den kärnan borde det hittas alternativa lösningar. Eftersom skötselvolymerna inom detaljplaneområdena växer sakta men säkert så lämnar heller ingen extra tid för så mycket annat underhåll då personalstyrkan med största sannolikhet inte kommer att ökas framöver heller. Därtill upplevs att alla de olika delarna av verksamheten bidrar till en sådan nivå på arbetsmängden att det strategiska och utvecklande arbetet faller bort. Tidsbristen anses även drabba investeringsprojekten då planeringen av dem kommer i gång alldeles för sent vilket i sin tur bidrar till en väldigt vag kostnadsbild som ökar risken för misslyckade budgeteringar. Å andra sidan kräver investeringsprojekten ganska stora resurser som automatiskt blir tid bort från den dagliga driftsverksamheten. Dagvattensystemet som också hör till de lagstadgade tjänsterna som en kommun ska erbjuda upplevs inte heller ha fått tillräckliga resurser hittills. Tjänsten som byggnadsingenjör på tekniska avdelningen anses vara viktig för att kunna få till stånd planeringar för mindre och smidigare projekt och därmed underlätta resursproblematiken kring dem. Tjänsten som byggnadsingenjör är idag inte tillsatt på tillsvidare-basis.

Stora svårigheter ses ändå i processerna fram till ett avsmalnat verksamhetsområde. Skötseln av enskilda vägar anses vara i ett brytningsskede där nya modeller behöver hittas men ärendet förväntas bli väldigt politiskt laddat till följd av motsättningar mellan centrum och landsbygd. Likaså borde det hittas andra lösningar för största delen av de andra icke lagstadgade uppgifterna, vilket inte heller kommer vara någon lätt sak då andra parter som kan ta på sig ansvaret inte växer på träd. Ifall andra parter inte hittas och den politiska viljan för att avveckla delar av verksamheten och servicen saknas blir staden tvungen att hitta underleverantörer i stället.

Någon solklar strategi anses inte finnas för avdelningens verksamhet, den tuffar mera på i samma spår som den alltid gjort och försöker sköta de områden som ålagts avdelningen så långt som möjligt med egen personal. Från politiskt håll har kraven heller inte varit stora kring strategier, utan det huvudsakliga har varit att verksamheten ska sköta det som tidigare skötts och lite till. Efter det kommande kommunalvalet kan det dock komma att bli ändringar på det med nya krav från beslutsfattarhåll. Bland annat bolagisering av underhållsverksamheten kan komma på tal, vilket ställer högre krav på uppföljningen av verksamheten i form av centrala nyckeltal och så vidare. Framöver borde en strategi uppgöras som också hela personalstyrkan känner till. En grundpersonal anses viktigt trots att vissa köptjänster kan visa sig vara aningen förmånligare. Att sköta allt via köptjänster

skulle antagligen innebära ett överväldigande kontorsarbete och kräver perfekta avtal och uppföljningar. Därtill finns en viss skepticism till att närområdet har tillräckligt många och stora entreprenörer som kan ta på sig underhållsansvaret.

Kostnaderna framöver antas inte minska ifall verksamhetsområdet fortsätter vara det samma. Saneringsskulden ökar på så gott som alla verksamhetsområden och främst inom gatunätet och dess ytbeläggningar. Även dagvattensystemet bubblar i bakgrunden och kan ge upphov till stora kostnader i form av underhåll men kanske främst saneringar. Därför finns ett konstant tryck på ökade budgetmedel. Enda delen som anses ha mera förutsägbara kostnadsnivåer är idrotts- och grönområdesskötseln som inte är lika väderkänsliga, skidspåren borträknade.

Förhoppningen är att framöver ska kommunaltekniska avdelningen kunna hinna med mera långsiktiga planeringar som får ordning på kostnaderna och projektverksamheten. Uppföljningar och utvärderingar av arbetsresultatet är också saker som kunde ges mera fokus. Därtill är en modernisering och digitalisering av verksamheten också något som anses värt att eftersträva. Tid borde också finnas för att satsa på personalen och deras involvering i nya strategier. Även en lärande organisation vore något att sikta mot. Allt detta konstateras dock vara lättare sagt än gjort, då regler och normer inom kommunal verksamhet kan anses ha en kvävande effekt på kreativitet.

#### **4.4. Nyckeltal**

Uppföljning av verksamheten och kostnaderna med hjälp av olika mätetal har inte varit särskilt vanligt förekommande inom kommunaltekniska avdelningen. För att kunna få en bättre bild av hur verksamheten presterar från år till år vore det därför vettigt att utveckla flera sådana som verktyg för analysen. Problemet i utvecklandet av nyckeltalen för verksamheten är dess känslighet för olika väder vilket gör det svårt att få nyckeltal som på ett lätt sätt är jämförbara. I detta avsnitt behandlas nyckeltal för några av kommunaltekniska verksamhetens delar, främst de icke lagstadgade delarna där det kommer finnas större möjligheter till strukturella förändringar.

#### **4.4.1. Hamnar**

Inom hamnarnas verksamhet är det tämligen enkelt att hitta jämförbara nyckeltal. Kostnaderna bokförs på kostnadsstället för hamnar och uppstår för en hamn åt gången och är därmed ganska enkla att se vilken hamn de hör till. Manskapsstimmar är oftast också tämligen lätta att knyta till en viss hamn. Det samma gäller också inkomsterna som går att knyta till hamnplatserna. Därmed får man ganska enkelt fram nyckeltal för hamnarna, även varje hamn skilt för sig.

Nyckeltalen som kan anses vara användbara för att ge en bild av verksamheten är följande:

- Kostnad/hamn
- Kostnad/båtplats
- Inkomst/båtplats
- Nettoresultat/båtplats
- Arbetstimmar/hamn
- Arbetstimmar/båtplats

Nyckeltalen kan användas som en summa för alla hamnarna eller varje hamn enskilt för sig. Nyckeltalen hittas i bilaga 1 och behandlas mera i nästa kapitel.

#### **4.4.2. Enskilda vägar**

Nyckeltal och en uppföljning av dem för enskilda vägarna finns egentligen inte i dagens läge. Endast den totala summan av kostnaderna följs upp och analyseras. Dock har längden på de enskilda vägarna som ska skötas varit i stort sett intakt senaste åren vilket förenklar analysen. Under de två senaste åren har man i samband med bidragsansökningarna varje vår kontrollerat vad stadens underhåll av enskilda vägar kostat, uppdelat i sommarunderhåll och vinterunderhåll. Dessa nyckeltal är något som man kunde spinna vidare på. På grund av vädret som varierar från år till år är kostnaderna också väldigt varierande, vilket gör

jämförelsen från år till år svår. För att förtydliga vinterunderhållets kostnader har även antalet snöröjningar och halkbekämpningar adderats.

Vid en kontroll av nyckeltalen från 2019 och 2020 så kan det konstateras att de varierar ganska kraftigt vilket torde bero på vädret som under 2020 var ganska fördelaktigt ur en ekonomisk synvinkel för vinterunderhållets del. Vid en jämförelse kan det ses att snöröjning utfördes under 2019 hela 26 gånger jämfört med 11 gånger under 2020. Även halkbekämpningen utfördes mera under 2019 än 2020: 15 gånger mot 10 gånger. Skillnaderna syns klart och tydligt i och med att vinterunderhållet för 2019 kostade 825 €/km då motsvarande siffra för 2020 var endast 302 €/km. Kostnaderna för vinterunderhållet 2020 utgjorde alltså endast cirka 37 % av motsvarande kostnader året innan. Under ett normalt år tenderar vinterunderhållet utgöra merparten av kostnaderna för enskilda vägar vilket betyder att efter första delen av året är de återstående budgetmedlen ganska små. Detta var dock inte fallet under 2020 då vinterunderhållet var så billigt att det fanns mera pengar till sommarunderhållet som omväxling. Nyckeltalen för enskilda vägars skötsel presenteras i bilaga 2.

#### **4.4.3. Snöröjning på gator och byggnadsplanevägar**

För trafiklederna på planeområden är det betydligt svårare att hitta jämförbara nyckeltal. Eftersom snöröjningen där utförs av både entreprenörer och egen personal går det att jämföra kostnaderna dem sinsemellan, men det kan anses vara ganska svårt att hitta alla kostnader som den egna personalen och maskinparken har och hur de ska fördelas. Snöröjningen utförs oftast nattetid mellan cirka klockan 04.00 och 08.00 så länge trafiken är lugn, med tillhörande efterarbeten senare under dagen. Därför uppstår också mera personalkostnader för tillägg och senare även övertidsersättningar. Under snöröjningssäsongen betalas även en dejoursättning ut åt de som deltar i snöröjningen. Alla dessa kostnader är ganska svåra att ta med på ett sätt som ger en rättvis bild av kostnaderna för det egna arbetet. Likaså är kostnaderna för den egna maskinparken svåra att fördela rätt. Hur mycket av exempelvis maskinunderhållet under ett år på en maskin tillhör snöröjningen?

I de nyckeltal som utvecklats och granskats ingår personalkostnader enligt en jämförelselön inklusive tillägg och övertidsersättning samt lönebikostnader. Beräkningarna utgår från att arbetet utförts av tre personer ur personalstyrkan mellan klockan 04.00 och 08.00 vilket alltså är den vanligaste tiden att utföra merparten av snöröjningen i centrum. Kostnaden för



maskinparken har beräknats enligt summan av uppskattad bränsleförbrukning och dess kostnad. Kostnaden för den egna snöröjningen beaktar här alltså inga ytterligare kostnader för maskinparken eftersom den i alternativa fallet fortsättningsvis skulle användas till andra sysslor. Dejoureringskostnaderna är kanske den svåraste kostnaden att fördela på ett objektivet sätt. I dessa beräkningar har den ungefärliga dejoureringskostnaden fördelats på medeltalet av antalet snöröjningar och sandningar utförda av personalen per säsong under senaste fyra åren. Det bör även tilläggas att jämförelselönen som använts är i högsta delen av intervallet för personalens löner.

Kostnaderna för snöröjning i centrum är betydligt dyrare jämfört med snöröjningen utanför centrum när dessa jämförs. Detta beror till stor del på att det är betydligt mera tidsdrygt att utföra snöröjning på gator som är bredare och har korsningsområden som ska putsas än att köra rätt fram längs en väg. Gatorna på detaljplaneområdena i Jeppo och Munsala är ganska få till antalet och de största vägarna genom dessa byar sköts av staten. Nyckeltalen för snöröjningen på gator och byggnadsplanevägar presenteras i bilaga 3.

#### **4.4.4. Trädgården och gräsklippning**

Inom trädgårdens verksamhetsområde som är ganska brett finns det flertalet uppgifter där nyckeltal kunde tas fram men huvudfokus i detta arbete ligger på gräsklippningen eftersom gräsklippningen troligtvis är den lättaste sysslan att standardisera och därför kunna jämföra. Går man ännu in på detaljer inom gräsklippningen så finns det en stor blandning av gräsytor bland de 20 hektar som ska klippas varje vecka. Gräsytor som kan anses vara de enklaste har antagits vara fotbollsplanerna som är jämna och utan träd till skillnad från parkerna. Därför riktas fokus mot fotbollsplanernas gräsklippning.

De nyckeltal som kan anses vara mest användbara för gräsklippningen är kostnaderna per hektar gräsplan per gång. Dessa siffror går lätt att jämföra med utomstående entreprenörers priser ifall man vill jämföra kostnadsnivån senare. Kostnaderna utgår ifrån summan av personalkostnaden, bränslekostnaden, försäkringskostnaden samt servicekostnader baserade på servicekostnaderna i medeltal per år under senaste åren. Priserna per hektar utgår från kostnaden för att klippa en fotbollsplan omvandlat till kostnad per hektar gräsyta per gång. Personalkostnaderna kan i verkligheten variera mera än vad nyckeltalen återspeglar, då gräsklippningen under semestertiderna till stor del utförs av sommarjobbare med en lägre

lön. Dock utförs gräsklippningen under större delen av sommarhalvåret av ordinarie personal, varför dessa utgör beräkningsgrunden.

Gräsklippningens nyckeltal presenteras i bilaga 4. Samtidigt presenteras motsvarande kostnad för gräsklippningen av fotbollsplanerna i Jeppo och Munsala som utförs på entreprenad av en utomstående entreprenör.

#### **4.5. Stadens kommunstrategi**

Nykarleby stad utformar en kommunstrategi för varje fullmäktigeperiod som varar 4 år. Den senaste är fastslagen 2017 baserat på en vision för år 2025 och tar fasta på kommunallagens sju områden:

- Främjande av välfärd
- Ordnande och produktion av tjänster
- Mål för tjänsterna
- Ägarpolitik
- Vår personal
- Delta och påverka
- Livsmiljö och livskraft

Dessa sju områden binds ihop av stadens slogan ”Småstad som bäst”. (Nykarleby stads kommunstrategi 2025, s. 2)

Stadens tjänster har i kommunstrategin sex olika övergripande målsättningar vilka ska synas i varje resultatområdes servicenivå år 2025. De övergripande målsättningarna syns i figur 26 nedan.



Figur 26. Övergripande målsättningar för stadens tjänster 2025. (Nykarleby stads kommunstrategi 2025, s. 9)

Gällande trafikleders och allmänna områdens målsättningar för 2025 lyfts följande upp: *”Välskötta trafikleder med låg reparationsskuld och energieffektiv gatu- och vägbelysning. Alla större broar i kommunen som ägs eller sköts av staden har blivit konditionsgranskade och ett åtgärdsprogram har uppgjorts. De mest brådskande bristerna har åtgärdats. Väl fungerande trafiklösningar för Nystan och seminarieområdet. Ett planerligt underhåll av stadens grönområden och allmänna områden. Användarfokuserade åtgärder på fritidsområdet gjorda enligt en helhetsplanering. Stadens hamnar drivs/ägs av antingen bolag, sammanslutningar eller företag.”* (Nykarleby stads kommunstrategi 2025, s. 13)

## 5. Analys av nyckeltal och alternativ

I analysdelen har ett antal områden granskats noggrannare för möjligheter till strukturella åtgärder, som framöver kommer behövas för att spara resurser i form av både tid och pengar.

### 5.1. Hamnar

Utifrån det som slagits fast i kommunstrategin för trafikleders och allmänna områdens del kan det konstaterats att det ganska klart och tydligt står att stadens hamnar ska ägas eller drivas av andra än staden. Fram till dags datum har inga initiativ till detta tagits ännu men en genomgång av siffrorna är ett första nödvändigt steg för att se möjligheterna i det alternativet.

Efter en genomgång av de nyproducerade nyckeltalen för hamnarna från åren 2016 – 2020 så kan man se att de totala kostnaderna för Andra Sjöns småbåtshamn och Brännskata fiskehamn ligger på ungefär samma nivå under den tidsperioden. Vid en närmare titt på nyckeltalen för kostnader/båtplats/år ser man istället att det är stora skillnader då en båtplats vid Brännskata i medeltal orsakat staden kostnader på ca 239 € per år, medan en båtplats vid Andra sjön orsakat kostnader på ca 27 € per år. Att driva Brännskata fiskehamn är alltså nästan 9 gånger dyrare per båtplats än att driva Andra sjöns småbåtshamn. Verksamheterna och därmed även underhållet är naturligtvis lite annorlunda i en småbåtshamn än i en fiskehamn samtidigt som Andra Sjön kan dra nytta av skalfördelar med en större mängd båtplatser. Kostnader för avfallshanteringen vid Andra sjön faktureras sedan några år tillbaka rakt till innehavarna av båtplatserna vilket gör att kostnaderna för stadens del ser bättre ut än i andra hamnar. Ändå kan nog skillnaden i kostnad per båtplats anses vara betydande. Nålörens kostnader är minst i klassen såväl totalt sett som per båtplats med kostnader som är cirka 66 % av kostnaderna per båtplats vid Andra Sjön. Vid Nålören är verksamheten ändå väldigt liten och kan nästan anses vara mer ett bryggställe än en hamn med sitt ringa antal båtplatser, endast 14 stycken.

Ser man till inkomsterna från hamnarna så ligger Andra Sjöns småbåtshamn i topp med de högsta inkomsterna totalt vilket är ganska naturligt sett till antalet båtplatser jämfört med

Brännskata fiskehamn och Nålörens småbåtshamn. Dock är rollerna omsvängda vid jämförelsen inkomster per båtplats, där Brännskata toppar med cirka 93 € inkomst/båtplats/år, 71 % högre än Andra Sjöns motsvarande tal. Nettoresultatet å sin sida är ganska klart där Nålörens båtplatser är den mest ekonomiskt lönsamma verksamheten med i genomsnitt 36 €/båtplats/år följt av Andra Sjön med 27 €/båtplats/år och Brännskata till sist med ett resultat på -146 €/båtplats/år. Skillnaderna i genomsnittligt resultat/båtplats/år kan därmed konstateras vara stora. En slutsats som kan dras av de här nyckeltalen är att resultatet från två av hamnarna täcker upp för förlusterna från den tredje. Drar man resonemanget till sin spets kan man också konstatera att de som har båtplatser vid speciellt Nålören men även Andra Sjön betalar i stor utsträckning för underhållet av Brännskata fiskehamn. Vidare kan det också anses att de som har sin båtplats vid varje av dessa nämnda hamnar betalar för underhållet av sådant som inte direkt rör dessa hamnar, nämligen underhållet av simstränderna på olika håll i kommunen. Jämför man dessa hamnar med hamnar i privat ägo så kan nog finansieringen av de andra verksamheterna inom kostnadsstället anses vara en nackdel. Ytterligare kostnader som normalt bokförs på hamnarnas kostnadsställe är underhållet av farlederna, vilket torde komma de flesta som har en båtplats till godo, på ett eller annat sätt.

Stadens strategi säger alltså att hamnarna ska drivas eller ägas av annan part än staden. Den så kallade ”vinsten” i att skära bort hamnarna från stadens verksamhet gömmer sig bland de manskapstimmar som sätts på hamnområdena och dess inventarier och konstruktioner. Under åren 2016 – 2020 har ett medeltal av ca 144 timmar per år satts på hamnverksamheten årligen av stadens fältpersonal, vilket närmar sig 19 arbetsdagar. Dessa dagar kunde frigöras för andra aktiviteter som ligger närmare det som identifieras som kärnverksamhet. Därtill har även annan personal i stadens förvaltning satt tid på fakturering med mera som inte bokförts skilt på kostnadsstället, vilket får betraktas som dolda kostnader i detta fall. Ekonomiskt är det helt kallt sett ingen god affär att gå miste om inkomsterna från hamnarna eftersom de totalt sett gör ett nettoresultat som är positivt.

Ser man på en bolagisering av hamnarna var för sig eller överförande av verksamheten till en förening eller dylik organisation så kunde en hel del värde skapas för de som har sina båtplatser i dessa hamnar i form av sänkta hyror och hamnavgifter. Undantaget är förstås Brännskata fiskehamn där kostnaderna skulle bidra till betydligt högre avgifter. För att nå ett nollresultat kunde exempelvis den genomsnittliga hyran vid Nålören sänkas med 36 €/år, medan motsvarande hyra vid Brännskata kräver en höjning på 146 €. Alternativt kunde hamnbolagen/föreningarna hålla avgifterna på samma nivå och spara överskottet till

kommande renoveringar. I dagens läge upp bärs heller inget arrende för hamnområdena vilket troligen skulle bli aktuellt ifall verksamheterna inte längre är i stadens regi.

	Positivt	Negativt
Internt	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mera tid över för kärnverksamhet</li> <li>- Mindre kostnader</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inkomstbortfall</li> <li>- Nettoresultatet för hamnar negativt</li> </ul>
Externt	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Borde leda till ett mera aktivt underhåll</li> <li>- Möjlighet till sänkta hamnavgifter</li> <li>- Alla hamnar i kommunen verkar på samma villkor</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kan upplevas som försämrade servicenivå</li> <li>- Dyrare för Brännskata fiskehamn</li> <li>- Kräver drivande styrelser</li> </ul>

Figur 27. SWOT-analys för bolagisering av hamnarna.

I fallet Brännskata fiskehamn vore en bolagisering en klar försämring kostnadsmässigt för de som har en båtplats där, sett till att fiskehamnen kostar betydligt mera än den inbringar inkomster i dagens läge. På kostnadssidan finns några större poster för Brännskatas del, nämligen muddringar. Inloppet till hamnen ligger i stort sett rakt ut mot havet som år efter år för in sand mot hamnen. För att få bukt på detta problem och därmed även en del av kostnaderna kunde staden före en bolagisering/överföring av verksamheten se på möjligheten att förlänga piren vid hamninloppet för att på så sätt hindra den inkommande sanden som bidrar till muddringsbehovet.

## 5.2. Enskilda vägar

Trafiklederna hör till den delen av verksamheten som är lagstadgad och borde därför klassas som kärnverksamhet. Dock är det inte något annat än underhållet inom detaljplaneområden som hör till den lagstadgade servicen, vilket öppnar upp för möjligheter att se på alternativa metoder att sköta underhållet inom enskilda och övriga vägar.

Som tidigare noterats har staden skötselavtal med större väglag som uppfyller vissa kriterier och betalar bidrag för skötsel till mindre väglag. De väglag som har skötselavtal med staden kräver naturligtvis mycket mera resurser i form av tid för att kunna sköta underhållet på ett någorlunda tillfredställande sätt än de väglag som får bidrag och sköter underhållet själv. Därmed kunde en övergång till en bidragsmodell för alla enskilda vägar vara ett alternativ att utforska närmare i jakt på resursinbesparingar. Bidragsmodellen kräver en aktiv ledning och förvaltning av väglagen men torde vara en fullt genomförbar modell som har genomförts på andra ställen i landet också, exempelvis Nurmijärvi (Kosonen, 2020) Nackdelen med denna modell är att kostnadsnivån för underhållet tenderar att stiga då väglagen sköter underhållet jämfört med då staden handhar skötseln vilket senaste årens bidragsansökningar från väglagen visar – stadens underhåll har de två senaste åren i medeltal uppnått 976 €/km samtidigt som väglagens bidragsansökningar uppnått 1841 €/km, dock innehåller väglagens bidragsansökningar oftast en del arbeten som staden inte utför på de enskilda vägar som den underhåller. Utöver detta går även mervärdesskatten förlorad då väglagen är skyldiga att betala den medan staden får tillbaka den mervärdesskatt som betalats. Mervärdesskatten – som i medeltal under åren 2016 – 2020 legat på ca 34 000 € för underhållet – kunde å sin sida delvis vägas upp av de lönekostnader (i medeltal ca 15 400 € åren 2016 – 2020) som inte behöver sättas på enskilda vägar ifall en bidragsmodell införs, i alla fall inte i samma utsträckning.

Möjligheter till att hålla nere kostnaderna för väglagen finns ändå. En möjlighet är att via en upphandlingsring upphandla större helheter för att på så vis få billigare produkter och tjänster. Upphandlingsringen kunde gälla såväl vinter- som sommarunderhåll. Förslagsvis kunde väglag från en och samma by skapa en upphandlingsring för att uppnå skalfördelar, alternativt kunde väglag från flera byar slå ihop sina påsar.

	Positivt	Negativt
Internt	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Frigör tidsresurser</li> <li>- Lättare att hantera kostnader</li> <li>- Aktiverar väglagen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Troligen lång och påfrestande förändringsprocess p.g.a. motstånd</li> </ul>
Extern	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aktiverar väglagen</li> <li>- Väglagen får själva bestämma skötselnivån</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kan uppfattas som en sänkt servicenivå</li> <li>- Kan höja kostnaderna för vägunderhållet</li> </ul>

Figur 28. SWOT-analys för enskilda vägarnas förändring.

Hur kan då denna förändring kopplas till strategin som godkänts av fullmäktige? Ser man till den ekonomiska biten så är kostnaderna betydligt enklare att kontrollera om en övergång till bidragsmodellen blir verklig. Den summa som finns i budgeten är den summa som fördelas till väglagen som ansöker om bidrag, till skillnad från idag då kostnaderna fluktuerar mera enligt vädrets makter. Därmed kan förändringen även betraktas som ett steg mot en mera balanserad ekonomi samt en mera hållbar modell på ett ekonomiskt plan för stadens verksamhet. Genom aktiva väglag torde hypotetiskt också långsiktiga lösningar så som grundförbättringar av vägarna (som också kan erhålla statliga stödpengar) bli mer aktuella än i dagens läge. Knappast är någon intresserad av att år efter år köra ut stora mängder krossmaterial på vägarna för (till en början) egna pengar om det krävs lika mycket eller mer igen nästa år. En annan vinst vore inbesparingen av tidsresurser för kommunaltekniska chefen som inte längre behöver kontrollera vägarnas skick i samma utsträckning. Någon exakt uppföljning på tidsåtgången för det finns i dagens läge inte men det torde röra sig om flera hundratal timmar under ett år, vilket ändå inte riktigt räcker till för att hålla en jämn och hög nivå på underhållet.



### 5.3. Snöröjning på detaljplaneområden i centrum

Gatuunderhållet på detaljplaneområden är i sin tur en lagstadgad uppgift som staden är skyldig att ordna. Vid en närmare titt på kostnaderna för snöröjningen i centrum kan det konstateras att det är en knepig sak att analysera på ett objektivet sätt som tar alla kostnader och perspektiv i beaktande. Snöröjningen utförs normalt under nattetid då gatorna är tomma på folk och bilar. Centrum är uppdelat i gator som entreprenören sköter och gator och lättrafikleder som den egna personalen sköter. Uppdelningen är ungefär lika stor längdmässigt, kring 29 km. Kostnaden för entreprenörens snöröjning är avtalad enligt ett fast pris som ger en kilometerkostnad på cirka 51 €/km. Tittar man på den egna snöröjningen uppgår kilometerkostnaden till cirka 55 €/km. Aningen svårbedömt i kostnaden för den egna snöröjningen är fördelningen av dejoureringskostnaderna. Samtidigt har i beräkningarna också använts en jämförelselön som är i den högre delen av löneintervallet för personalen.

Sett till kostnaderna borde med andra ord snöröjningen i centrum utlokaliseras. Dock uppstår det lätt verksamhetsmässiga problem i sådana fall. Dejoureringen faller i sådana fall högst troligt på den kommunaltekniska chefens axlar, vilket inte kan anses hållbart under en hel vintersäsong. Att fördela ansvaret för dejourering på entreprenören kan också anses aningen kontroversiellt med tanke på att entreprenören i så fall bestämmer över användningen av skattemedlen vilket i det här fallet är en relativt stor del av budgeten. Med hjälp av den egna personalen har man en större trygghet när det kommer till gatuunderhåll. Ifall den egna personalen inte sköter snöröjningen blir det svårare att motivera att ha kvar den egna personalen, i alla fall vintertid. I sådana fall finns heller inte samma flexibilitet kvar inom gatuunderhållet. Precis som de norska forskarna konstaterat; kritisk infrastruktur är svår att utlokalisera. Vill man gå in för ett mera Lean-tankesätt är det troligtvis också fråga om en förflyttning mot resurseffektivitet när det gäller utlokalisering av en sådan tjänst som gatuunderhåll, medan det kan anses finnas större chanser att förflytta verksamheten mot en högre effektivitet på den flödeseffektiva skalan med en egen personal som har daglig koll och utför förebyggande åtgärder.

	Positivt	Negativt
Internt	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Troligtvis billigare kostnader</li> <li>- Mindre dejourering och påfrestning på personalen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kan skapa missnöje bland personalen</li> <li>- Svårt hitta lämplig ansvarsperson för dejourering</li> <li>- Fokus på resurseffektivitet framom flödeseffektivitet</li> </ul>
Extern	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Troligtvis billigare kostnader</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mindre flexibilitet i underhållet</li> <li>- Låga kostnader och god kvalitet kräver gott konkurrensläge</li> </ul>

Figur 29. SWOT-analys av utlokalisering av snöröjning i centrum.

## 5.4. Trädgården

Trädgårdsavdelningen står under en ganska hård tidspress under hela sommarhalvåret då torget, idrottsområden, parker och grönområden ska hållas i skick varje dag. I takt med att nya områden planeras och förverkligas så utökas också underhållsvolymerna här precis som på trafikledssidan, dock kanske inte i samma utsträckning. Utöver det utförs även verksamhetsstöd kontinuerligt åt andra delar av stadens verksamheter. För att hänga med också framöver behöver nya och effektivare modeller hittas för att sköta underhållet.

Sett till sysslorna är gräsklippning en uppgift som är ganska enkel att standardisera och därmed även konkurrensutsätta. Kostnaden för att klippa fotbollsplanerna i egen regi inklusive omkostnader är cirka 60 €/hektar. Kommer man under det priset via en konkurrensutsättning borde alltså den modellen övervägas. Sett till utlokaliseringen av gräsklippandet på fotbollsplanerna i Jeppo och Munsala och prisnivån på dem är det inte ekonomiskt försvarbart eftersom priset per hektar där uppgår till cirka 75 €, eller 25 % högre. De arbetstimmar som gått åt till service på gräsklipparna under senaste 4 åren är i medeltal 71 h per år. Dit hör endast de arbetstimmar som specificerats som servicetimmars, men troligt är att det bland de arbetstimmar som registrerats som ”trädgårdstimmar” också finns en del service på gräsklipparna. En försiktig uppskattning är därför att det egna arbetet på att

underhålla de egna gräsklipparna – som är 5 till antalet – tar i medeltal cirka 100 h per år eller 20 h per gräsklippare per år. Utöver det egna arbetet har också utomstående serviceaktörer årligen utfört underhåll på gräsklipparna till priset av cirka 3100 € i medeltal.

	Positivt	Negativt
Internt	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Frigör tidsresurser till mera värdeskapande aktiviteter</li> <li>- Reducerar "slöseriet"</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mera kostnader uppstår</li> <li>- Utlokalisering har troligen dyrare enhetspris</li> </ul>
Externt	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Större möjligheter till bättre underhåll inom andra delar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Eventuell feedback kan få svårare att nå fram</li> <li>- Standardhöjningar syns tydligare i kostnaderna</li> </ul>

Figur 30. SWOT-analys av utlokalisering av gräsklippningen.

## 6. Resultat & diskussion

I detta kapitel behandlas resultatet av arbetet, nämligen de förslag till åtgärder som vaskats fram för att skapa en mera hållbar struktur och form för den kommunaltekniska avdelningens verksamhet. I slutet diskuteras och sammanfattas resultaten.

### 6.1. Hamnar

Hamnarna vid Andra sjön, Nålören och Brännskata är ur ett ekonomiskt perspektiv den bästa delen av verksamheten inom kommunaltekniska avdelningen eftersom den ger en jämn och ganska säker inkomst till skillnad från de andra verksamhetsdelarna. Därmed skiljer den sig också från de andra delarna genom att det vore helt möjligt att bedriva en verksamhet kring båtplatserna för andra aktörer än staden. Med inkomsterna från båtplatserna så kan

underhållet bekostas och troligen kan även ett ekonomiskt överskott uppnås. Praktiska exempel behöver inte sökas med ljus och lykta då det finns flertalet hamnar i privat ägo inom kommunens gränser och likaså i andra kommuner. Fördelen med att avskilja hamnarna från stadens verksamhet är som tidigare konstaterats de tidsresurser som frigörs, vilka i stället kan satsas på kärnverksamheten.

Genom att flytta över hamnverksamheten på en annan part – oberoende om det är en förening eller ett bolag som tar över – så är det troligtvis så att den andra parten har tid för ett mera grundligt och bättre underhåll av bryggor och konstruktioner än vad staden i dagens läge har. Genom ett mera förebyggande underhåll skulle troligtvis också hamnarnas reparationsskuld hållas bättre i schack än just nu. Att endast utföra det absolut mest nödvändiga för stunden för att folk ska kunna använda hamnen i stället för det grundliga som på sikt sparar resurser är troligtvis något som Lean-tankesättet skulle identifiera som ”slöseri” och mindre effektivt. Ett tydligare ansvar för kostnaderna vore också eftersträvansvärt i en reform av hamnarna. Genom en uppdelning i självständiga bolag kunde förhoppningsvis till exempel elkostnaderna vid Brännskata fiskehamn sänkas. Varför elkostnaderna i medeltal under åren 2016 – 2020 låg på cirka 1800 €/år vid Brännskata är ännu lite oklart.

Att göra Brännskata fiskehamn till en privat sådan leder säkerligen till motstånd. Att få den verksamheten lönsam eller att ens uppnå ett nollresultat kräver troligtvis både höjda inkomster och sänkta kostnader av stora mått. Hur detta påverkar fiskeriföretagarnas verksamhetsmöjligheter kommer säkerligen att diskuteras. Det oaktat är ett fåtal företags verksamhetsrisker inte stadens ansvar att bära. Likaså behöver hamnarna behandlas jämlikt. I dagens läge är Brännskata den enda fiskehamnen i kommunen vars verksamhet drivs av staden även om det finns andra hamnar som inhyser fiskare.

Vägande av för- och nackdelar för en bolagisering/överföring av hamnverksamheterna är något som kräver grundliga politiska diskussioner men åtgärden borde lyftas upp som ett alternativ när strukturella åtgärder diskuteras.

## **6.2. Enskilda vägar**

Uppskattningsvis är enskilda vägarna den del av den icke lagstadgade verksamheten som kräver mest tid av kommunaltekniska chefen. För att skapa mera utrymme för planering och

utveckling av den kommunaltekniska verksamheten som helhet kunde därför ett nytt sätt att sköta underhållet av de enskilda vägarna övervägas. För stadens verksamhet och troligtvis även dess ekonomi vore en övergång till en bidragsmodell att föredra. På så sätt frigörs ett hundratal timmar per år för den kommunaltekniska chefen, samtidigt som det blir lättare att hålla sig till de ekonomiska ramarna. En övergång till en bidragsmodell skulle med största sannolikhet skapa ett ramaskri bland många som bor utanför detaljplaneområden. Dock kan det också finnas de som är nöjda över att få sköta sin väg på det sätt som de själva vill och bestämma skötselnivån och få bidrag därefter. Genom aktiva väglag kunde också en större ansvarskänsla för kostnaderna och en tydligare långsiktighet komma fram i skötseln av vägarna. Även om kostnadsnivån de senaste åren varit högre bland de väglag som sökt bidrag jämfört med de som erhållit stadens underhåll så finns det möjligheter genom samarbete mellan väglagen att skapa upphandlingsringar för att uppnå skalfördelar. Med tanke på vad teorin säger om både Lean och New Public Management kunde långsiktighet och större ansvarstagande bland väglagen erbjuda mera positiva framtidsutsikter.

Att helt och hållet övergå till en bidragsmodell för alla enskilda vägar har naturligtvis också risker för kvaliteten på vägunderhållet. Många av väglagens förvaltning har sedan de ingått skötselavtal med staden fallit i dvala, vilket kan göra det svårt att få i gång väglagen och deras styrelser igen. Många väglag kan också förväntas ha en ganska hög medelålder vilket i värsta fall kan påverka aktiviteten i väglaget.

Alternativet till en hundra procentig bidragsmodell är en skärpning av dagens kriterier för att erhålla stadens underhåll. På så sätt överförs fler väglag till den delen som endast erhåller bidrag, där kostnaderna därmed är givna enligt budgeterade medel. Klart är i varje fall att något måste göras för att få till en modell som bättre håller sig närmare budgetramarna än dagens modell. Därför är en reform av enskilda vägars skötselmodell en av de strukturella åtgärder som bör lyftas när det så väl är dags att diskutera sådana.

### **6.3. Snöröjning på detaljplaneområden i centrum**

Modellen för vinterunderhåll på detaljplaneområdet i centrum kan också bli mål för diskussion framöver. Nyckeltalen pekar på att den egna snöröjningen är aningen dyrare än den utlokaliserade varianten. Fördelningen av kostnaderna för det egna underhållet borde dock diskuteras vidare och en noggrannare uppföljning göras. Att utlokalisera snöröjningen

eller hela vinterunderhållet leder på sikt högst antagligen till en reducerad personalstyrka och därmed troligtvis även till ett större fokus på resurseffektivitet vilket inte passar in i ett Lean-tankesätt. Med en egen personal är det lättare att hålla reda på skötselområdet under hela året och på så sätt kunna göra åtgärder i tid före de blir allt för stora. Flexibiliteten med en egen personal är också större i avseende av akuta ingrepp. Dock behöver diskussioner hållas om vilka möjligheterna är för att få en sänkt kostnad för det egna underhållet, eftersom gatuunderhållet som konstaterat är en stor del av utgifterna inom avdelningen. Vid nya upphandlingar finns det även möjligheter till sänkta kostnader av den utlokaliserade delen.

#### **6.4. Trädgården**

Att skapa mera tidsresurser för trädgårdsavdelningen sommartid kunde gå till på flera sätt. För 2021 finns ett investeringsanslag för anskaffning av två nya gräsklippare och två robotgräsklippare. Genom ett par nya gräsklippare är förhoppningen att reparationerna minskar på maskinparken en tid framöver vilket lämnar mera tid för normalt underhåll i stället för reparationsåtgärder. Samtidigt är de nya gräsklipparna effektivare. Med hjälp av robotklipparna finns möjligheter till en långt automatiserad uppgift, vilket på sikt frigör tidsresurser för trädgårdsavdelningen. Förhoppningsvis får robotklipparna jobba ifred utan att bli utsatta för ofog eller sabotage. Förhoppningen är också att robotklipparna framöver kommer neråt i pris eller klarar av större ytor än i dagens läge, där den maximala ytan är cirka 5000 m<sup>2</sup> för en robotklippare, vilket är ganska liten yta jämfört med den totala ytan på cirka 20 hektar som trädgårdsavdelningen ska klippa varje vecka. På så sätt kunde robotklipparna bli ännu mera intressanta. Leasing av gräsklippare är också ett på den österbottniska marknaden tämligen nytt alternativ som kunde övervägas för att minska den tid som idag sätts på underhållet av gräsklippare; i grova drag kring 100 timmar per år.

Ifall volymerna fortsätter att öka konstant och eventuella robotklippare inte hänger med i takten behöver andra åtgärder hittas för att hantera resursbristen. Ett sätt att tackla det är att utlokalisera en del av gräsklippningen. Att sätta en så stor del av trädgårdens personalresurser på gräsklippning som det idag görs under den brådaste årstiden kan anses vara tid som kunde utnyttjas på bättre sätt. Vid en utlokalisering kunde möjligtvis även billigare enhetspriser uppnås genom upphandling och konkurrensutsättning, vilket vore det ideala resultatet ekonomiskt. Vid en genomgång av nyckeltalen verkar det dock osannolikt att de egna kostnaderna för gräsklippningen är högre än kostnaden för den utlokaliserade

versionen, varför avdelningen behöver fundera på om det är värt att betala extra för tjänsten för att kunna frigöra tidsresurser. Att utlokalisera delar eller allt av gräsklippningen leder inte automatiskt till att personerna som gjort den delen tidigare kan sägas upp, då deras kunskap och tjänster används på så många andra håll inom trädgårdens verksamhet under hela året. Under vinterhalvåret är de även en viktig kugge i maskineriet inom gatuunderhållet. Eftersom avdelningens område är så brett kan nedskärningar i personalstyrkan förväntas ge ringar på vattnet inom många andra områden än bara ett eller några. Vinsten i en utlokalisering kan förutom resursinbesparingen också hittas i ett skärpt fokus: kundens (användarnas) resultat ligger i fokus och allt kring vägen fram till resultatet som idag ligger på trädgårdens bord med gräsklipparservice och dylikt flyttas till någon annans bord – en möjlighet att eliminera ”slöseri”.

En så kallad ”bubblare” med bakgrund i New Public Management vore att bolagisera idrottsområdena och på så vis få ställt inkomsten från användningen mot utgifterna för underhållet av området. I dagens läge är detta dock ganska kontroversiellt med tanke på främjandet av ungdomars hälsa och dylikt, ifall upplägget leder till ett tryck på höjda avgifter för att utöva sporter som i sin tur kan leda till mindre möjligheter för en del att delta. Högst troligt är att detta alternativ inte blir aktuellt inom en nära framtid, även om det i dagens läge finns en ishall på området som drivs i bolagsform och det finns även planer på en konstgräsplan som är tänkt att drivas i bolagsform.

Det underhåll som trädgården utför åt Juthbacka under sommarhalvåret är också en sådan tjänst som tämligen lätt kunde avslutas från trädgårdens sida. Juthbacka-området förvaltas av Juthbacka stiftelsen, som också betalar det underhåll som trädgården utför. Eftersom underhållet mest handlar om gräsklippning kunde stiftelsen lika gärna göra en upphandling av gräsklippningen på den öppna marknaden för att hitta bästa marknadspris. Med hjälp av en sådan lösning kunde trädgårdsavdelningen frigöra de 125 timmar per år som i medeltal tillägnats Juthbackas område senaste åren. Nackdelen för Juthbacka stiftelsens del är naturligtvis att kostnaderna riskerar öka.

Simstränderna är också ett område där det kunde hittas alternativa lösningar. Ifall hamnarnas verksamhet överförs åt andra parter lämnar underhållet av stränder och farleder kvar på hamnarnas kostnadsställe, varvid kostnaderna för dem då syns på ett tydligare sätt och kanske får mera fokus. De senaste fyra åren har trädgårdsavdelningen avsatt i medeltal 106 timmar per sommar åt att städa och underhålla simstränderna som är belägna runt om i kommunen. Vissa av stränderna hittas på lite mera avlägsna platser och kräver 30 – 45

minuter i bil från centrum för att ta sig dit. Alternativen kunde handla om utlokalisering av sysslorna åt exempelvis någon idrottsförening, Lions club eller motsvarande. På så sätt kunde en del eller alla dessa timmar i bil kapas bort och ersättas med sysslor som är närmare geografiskt.

Största delen av de tjänster som trädgården utför är icke lagstadgad service vilket betyder att det även finns möjligheter att avveckla vissa delar av servicen om beslutsfattare så vill. På så sätt frigörs tidsresurser på det kanske enklaste sättet teoretiskt. Sådana tjänster kan till exempel handla om underhållet av badstränder, idrottsplaner eller idrottsområden, parker och grönområden och så vidare; trädgårdens verksamhetsområde helt enkelt. Sådant underhåll är dock nära sammankopplat med stadens image och vilken bild stadens miljö ger åt invånare och besökare. Vissa områden kan dock i framtiden bli lämnade åt andra att sköta eller lämnas utan underhåll ifall stora nedskärningar drabbar avdelningen.

Sammanfattningsvis borde staden ta ställning till vilka områden man ska satsa på samt vilka uppgifter som framöver ska skötas i egen regi. Alternativa sätt att sköta trädgårdens verksamhet finns, även om de främst ger inbesparingar av tidsresurser framom pengar så länge inga större delar avvecklas. Inbesparingarna av tidsresurser kunde i stället satsas på eventuella utökade områden eller på mera värdeskapande arbeten som exempelvis skogsbruksåtgärder i stadens skogar, vilka på sikt ger staden inkomster.

## **6.5. Sammanfattning**

Analysen tyder på att den kommunaltekniska avdelningens verksamhet senaste åren haft en tendens att svälla ut volymmässigt men även ekonomiskt där utgifterna har varit svåra att hålla på rätt sida om linjen. Detta har lett till svårigheter att hänga med i svängarna i den egna verksamheten vilket också påverkat utvecklingen mot något bättre. Förändringar borde komma till för att kunna rama in kärnverksamheten och satsa på den. Kärnverksamheten kan enligt intervjuerna i grova drag betraktas som områdena gator och vägar samt parker och idrott. Förändringarna kan dock förväntas vara väldigt politiskt laddade. Därtill finns ingen klar strategi för avdelningen i dagens läge att luta sig tillbaka på, vilket vore på sin plats inför framtida beslut. Några förslag till strukturella åtgärder har hittats som ska kunna ge den kommunaltekniska avdelningen inbesparingar i form av tid och pengar. Avslutningsvis sammanfattas de i detta avsnitt.



En ny verksamhetsmodell för hamnarna är det första förslaget. Genom att föra över hamnverksamheterna till föreningar eller bolag skapar man mera utrymme på trafikledssidan för fokus på trafikleder som gator och vägar och till dem hörande delar. Samtidigt skapas en mera rättvis verksamhet i hamnarna i fråga om vem som står för kalasets kostnader. Som en följd av bildandet av mindre självstyrande enheter förväntas ansvaret för kostnaderna och dess utveckling skärpas. På sikt kan det leda till billigare hamnavgifter för de flesta, alternativt kan hamnavgifterna hållas på samma nivå för att på så vis skapa en ekonomisk buffert som ger svängrum för kommande renoveringar och satsningar.

En övergång till en bidragsmodell inom enskilda vägars underhåll är ett annat förslag som bör diskuteras vidare, alternativt en skärpning av kriterierna för att erhålla stadens vägunderhåll. På så sätt kunde väglagen aktiveras för att agera mera som de självstyrande enheter de egentligen är. Även här känns det rimligt att tänka att med ett tydligare ansvar och mera drivande personer som har en god helhetsbild och lokalkännedom kunde en långsiktighet frodas som på sikt ger bättre resultat såväl tekniskt som ekonomiskt. Sett till tidsresurserna för stadens del skulle en bidragsmodell spara resurser också som kan koncentreras på utveckling av kärnverksamheten.

Att kostnaderna för den egna snöröjningen är högre än den utlokaliserade delen på detaljplaneområden är aningen förvånande och leder säkerligen till diskussioner framöver, även om nyckeltalen bygger på till viss del generaliserade siffror och därmed kan anses vara endast riktgivande. Nya modeller för upplägget av snöröjningen i centrum och kanske även annat gatuunderhåll borde studeras, dock med en lämplig blandning av resurs- och flödeseffektivitet som mål.

För trädgårdens del handlar åtgärderna främst om att spara resurser i form av tid genom utlokalisering av vissa delar av underhållet. Genom dessa inbesparingar finns det i framtiden större möjligheter att möta ökade krav eller ökade volymer inom exempelvis parkunderhållet. Tidsresurserna kunde också riktas till sådana sysslor som kan anses som klart mera värdeskapande sysslor i ekonomiskt hänseende, exempelvis skogsbruket. Staden har stora skogstillgångar som årligen sköts av trädgårdsavdelningens personal samt via köptjänster. Det har dock konstaterats att det finns behov av mera åtgärder i skogarna än de som utförs idag. Med hjälp av ett välskött skogsbruk kunde staden på sikt också öka sina inkomster.

Dessa åtgärder har huvudfokus på att göra kommunaltekniska avdelningens verksamhetsstruktur smalare för att den på sikt bättre ska rymmas i sin kostym. Det som

återstår innanför kostymen är det som ligger betydligt närmare det som kan betraktas som kärnverksamhet. Med några spretande delar bort är det lättare att få ett koncentrerat fokus på kärnverksamheten och dess prestanda. När det finns mera tid för fokus på de väsentliga delarna finns det också möjligheter till ytterligare strukturella åtgärder och vidare undersökningar för en effektivisering av den avsmalnade verksamheten. Med inspiration av Lean-tankesättet kunde man då ta sig an nästa steg av utvecklingen för att skapa en verksamhet som på sikt är ekonomiskt hållbar men samtidigt ger goda resultat även på andra sätt än ekonomiskt, med fokus på såväl resurs- som flödeseffektivitet. Ett genomgående strategiarbete för kommunaltekniska avdelningen vore på sin plats eftersom det är en punkt i dagens verksamhet som är dåligt förankrad och verksamheten i grova drag rullar på som den tidigare gjort. En utlokalisering av allt underhåll kommer säkerligen att lyftas på bordet i något skede men ett antagande i nuläget är att en sådan modell leder till ett allt för stort fokus på resurseffektiviteten och långsiktigheten blir bristande. I ett sådant läge blir troligtvis också hela organisationens struktur och utformning mål för utredningar och diskussioner. Säkert är dock att väg- och gatuunderhållet behöver en noggrann genomgång och effektiviserande åtgärder för att kunna hålla dess kostnader i schack framöver då volymerna ökar. Inom avdelningen är digitaliseringen knappt i startgroparna vilket på sikt kan ge möjligheter till förbättringar av verksamheten, bland annat kunde nya nyckeltal utnyttjas i större grad för mätning av verksamhetens prestationer. Ytterligare avvägningar av vilka delar av det icke lagstadgade som är absolut nödvändigt kommer troligen också att diskuteras.

Bildligt talat kan dagens verksamhet liknas vid en växtplanta med så kallade "tjuvar" som växer åt sidan. Verksamheten är väldigt spretig och bred. Efter att åtgärderna ovan gjorts har tjuvarna klippts bort och växtplantan har bättre förutsättningar för att växa sig starkare uppåt och vidare.

## Källförteckning

Beyer, S. *Den digitala omställningen*. 2019. Malmö: Roos & Tegnér.

Blomberg, S. 2004. *Specialiserad biståndshandläggning inom den kommunala äldreomsorgen. Genomförandet av en organisationsreform och dess praktik*. Lund University, School of social work.

Bolman, L. & Deal, T. 2019. *Nya perspektiv på organisation och ledarskap*. Lund: Studentlitteratur Ab.

Bruzelius, L. & Skärvad, P. 2017. *Integrerad organisationslära*. Lund: Studentlitteratur Ab.

Bruzelius, L. & Skärvad, P. 2018. *Management*. Lund: Studentlitteratur Ab.

Eriksen, M. & Fischer, T. & Mönsted, L. 2013. *Att arbeta med Lean i offentlig verksamhet och tjänstesektorn*. Helsingborg: Komlitt Ab.

Groot, T. & Budding, T. 2004. *The influence of new public management practices on product costing and service pricing decisions in dutch municipalities*. Oxford: Blackwell Publishing.

Grytten Almklov, P. & Antonsen, S. 2014. Making work invisible: New public management and operational work in critical infrastructure sectors. *Public administration*, vol. 92, s. 477 - 492.

Hood, C. 1991. A public management for all seasons? *Public administration*, vol. 69, s. 3 - 19.

Jacobsen, D. & Thorsvik, J. 2008. *Hur moderna organisationer fungerar*. Lund: Studentlitteratur.

Koskela, L. 2004. Moving on – beyond Lean thinking. *Lean Construction Journal*, vol. 1, s. 24 – 37.

Kosonen, P. 2020. *Talvi tulee, ja tämän tien varrella se aiheuttaa kauhua: 46 vuoden jälkeen kunta lopetti yksityisteiden hoitamisen – ja sama voi tapahtua muuallakin*. YLE: <https://yle.fi/uutiset/3-11664690> [hämtat: 7.4.2021]

Lapuate, V. & Van de Walle, S. 2020. The effects of new public management on the quality of public services. *Governance*, vol. 33, s. 461 – 475.

Mintzberg, H. 1979. *The structuring of organizations*. Upper Saddle River, N.J: Prentice Hall.

Modig, N. & Åhlström, P. 2018. *Detta är Lean – Lösningen på effektivitetsparadoxen*. Halmstad: Rheologica Publishing.

Nykarleby stad. 2017. *Nykarleby stads kommunstrategi 2025*. Nykarleby stad: <https://www.nykarleby.fi/assets/Sidor/1/29/Kommunstrategi-2017.pdf> [hämtat 4.4.2021]

Patel, R. & Davidson, B. 1994. *Forskningsmetodikens grunder*. Lund: Studentlitteratur.

Trost, J. 1997. *Kvalitativa intervjuer*. Lund: Studentlitteratur.

Womack, J. & Jones, D. 1996. *Lean Thinking*. New York: Simon & Schuster.

Finlands författningssamling:

Lagen om enskilda vägar 1.1.2018. [www.finlex.fi](http://www.finlex.fi) [hämtat: 23.4.2021]

Markanvändnings- och bygglagen 1.1.2021. [www.finlex.fi](http://www.finlex.fi) [hämtat: 23.4.2021]

## Bilaga 1

### Nyckeltal för hamnar

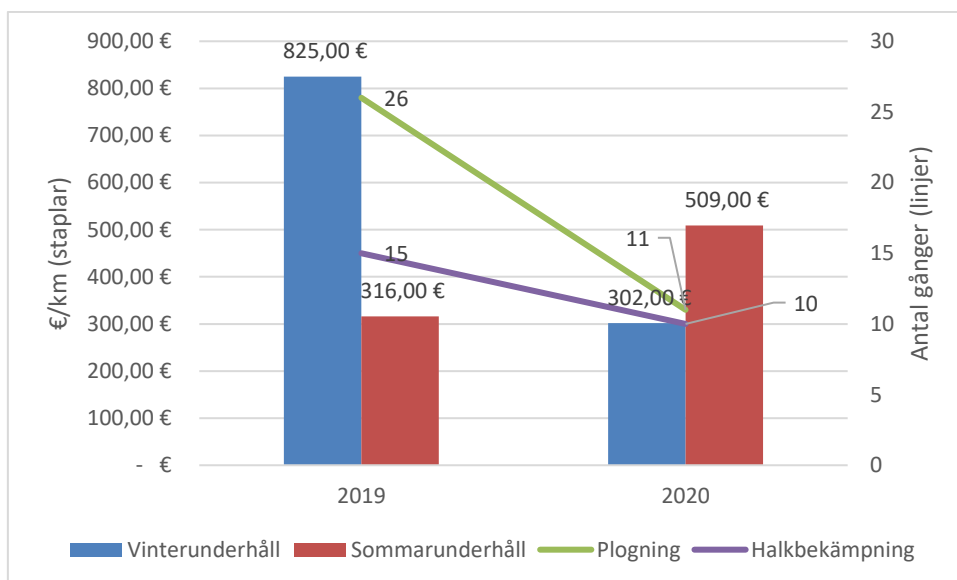
2016 - 2020

Kostnader	Andra Sjön	Nålören	Brännskata
El	2 586,70 €	- €	8 987,05 €
Avfallstransport	1 069,95 €	855,50 €	3 746,19 €
Arbetskostnad	8 370,00 €	400,00 €	5 640,00 €
Diverse underhåll	19 346,98 €	- €	19 943,08 €
Fiskelagsavgift	7 100,00 €	- €	- €
Kostnader totalt	38 473,63 €	1 255,50 €	38 316,32 €
Kostnader/år	7 694,73 €	251,10 €	7 663,26 €
Kostnad/båtplats	135,95 €	89,68 €	1 197,39 €
Kostnad/båtplats/år	27,19 €	17,94 €	239,48 €
Inkomster	Andra Sjön	Nålören	Brännskata
Inkomster totalt	77 152,76 €	3 814,84 €	14 927,56 €
Inkomster/år	15 430,55 €	762,97 €	2 985,51 €
Inkomst/båtplats	272,62 €	272,49 €	466,49 €
Inkomst/båtplats/år	54,52 €	54,50 €	93,30 €
Resultat	Andra Sjön	Nålören	Brännskata
Netto	38 679,13 €	2 559,34 €	- 23 388,76 €
Netto/år	7 735,83 €	511,87 €	- 4 677,75 €
Netto/Båtplats	136,68 €	182,81 €	- 730,90 €
Netto/Båtplats/år	27,34 €	36,56 €	- 146,18 €
Antal manskapstimmar	418,5	20	282
Antal manskapstimmar/år	83,7	4,0	56,4

Ovan en detaljerad sammanfattning av nyckeltalen för hamnarna under åren 2016 – 2020. Siffrorna som syns är totala kostnader och timmar samt ett årligt genomsnitt för den nämnda tidsperioden.

## Bilaga 2

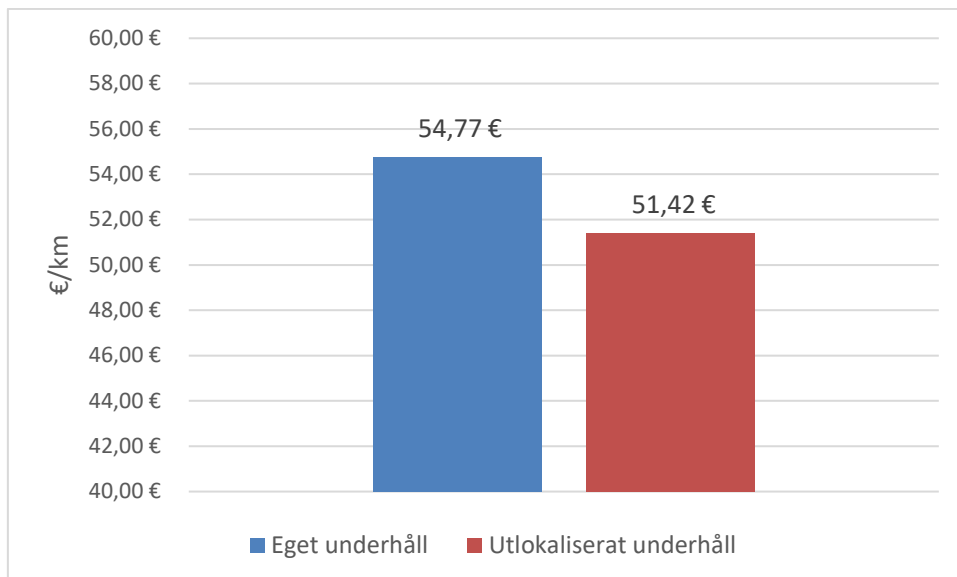
### Nyckeltal för enskilda vägars underhåll



Underhållskostnaderna ovan beräknade enligt bokförda kostnader för manskap samt entreprenörer för såväl vinter- som sommarunderhåll. Kostnaderna per km syns på den vänstra axeln och antalet gånger som plogning och halkbekämpning utförts på den högra axeln.

### Bilaga 3

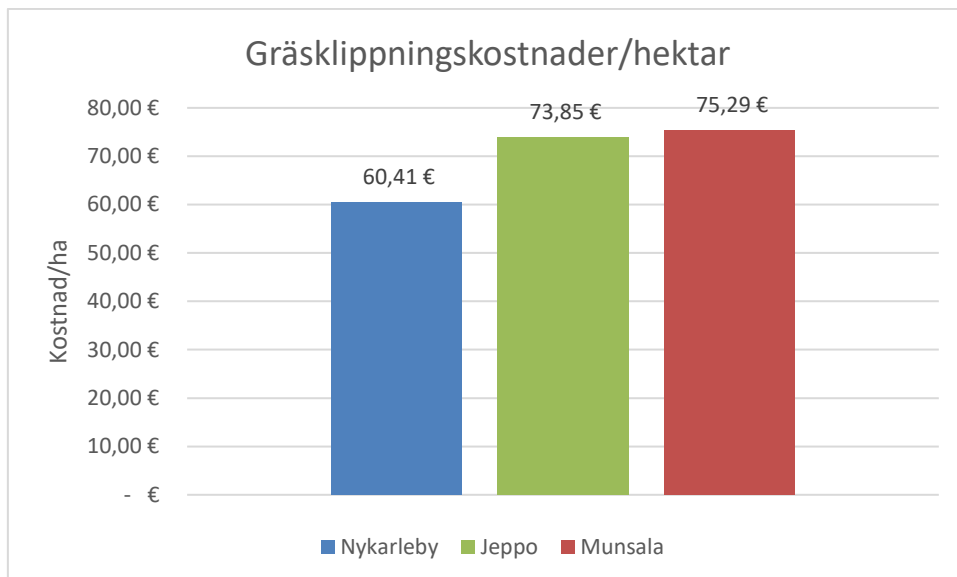
Nyckeltal för snöröjning i centrumområdet



Kostnaderna för utlokaliserat underhåll är fakturerad summa delat på antalet kilometer som snöröjs av entreprenören. Kostnaderna för eget underhåll innehåller riktgivande kostnader för personal samt bränsle. Volymerna är lika många mätt i kilometer, medan entreprenören underhåller endast gator.

## Bilaga 4

### Nyckeltal för gräsklippning



I egna gräsklippningskostnader ingår personalkostnader samt riktgivande maskinkostnader så som bränsle-, service- och försäkringskostnader. I diagrammet ovan utgörs kostnaderna för gräsklippningen i centrum av egna kostnader medan underhållet i Jeppo och Munsala är utlokaliserat och kostnaderna där baserar sig på ett timpris givet av entreprenören.